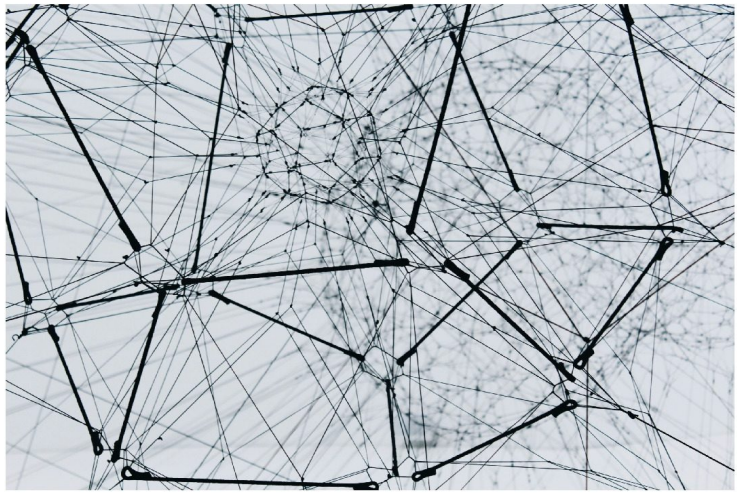
LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN INTERSISTÉMICO

¿Nuevas realidades? ¿Nuevos enfoques?



GONZALO SALIMENA
(COMPILADOR)

teseo

ExLibrisTeseoPress 187002. Sólo para uso personal

La política internacional en el proceso de transición intersistémico

¿Nuevas realidades? ¿Nuevos enfoques?

Gonzalo Salimena (compilador)

DOI: 10.55778/ts877234268

Imagen de tapa: Alina Grubnyak en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

La política internacional en el proceso de transición intersistémico: ¿Nuevas realidades? ¿Nuevos enfoques? / Gonzalo Salimena… [et al.]; Compilación de Gonzalo Salimena. – 1a ed – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2024.
Libro digital, EPUB
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-723-427-5
1. Política Internacional. 2. Seguridad Internacional. I. Salimena, Gonzalo, comp.
CDD 327.101

Este libro fue compaginado desde TeseoPress.

Indice

Prólogo
Julio César Spota

Palabras iniciales del compilador
Gonzalo Salimena

1. Teoría de las relaciones internacionales y política exterior

La política internacional y los nuevos desafíos para una agenda exterior
Propuesta de nuevos marcos teóricos y metodológicos en lo internacional

Julio Ramón Lascano y Vedia

Las cuatro definiciones de Alberto Fernández sobre su política exterior
Alejandro Simonoff

En búsqueda de una teoría posrealista de las relaciones internacionales para el proceso de transición intersistémico
Gonzalo Salimena

2. Migración, integración, política comparada, democracia y género en América Latina

Las migraciones en el marco del "desorden" global actual
Un análisis desde la perspectiva de protección internacional y de derechos humanos

Laura Lucía Bogado Bordazar

La UE y el Mercosur: los ejes principales y las resistencias internas de un largo acuerdo en cuestión
Tomás Bontempo

Desafíos a la democracia en América Latina: inestabilidad e incertidumbre
Roberto Bavastro y Constanza Mazzina

Las metas de género en política internacional durante los 40 años de la recuperación democrática argentina
Mariana Colotta, María Elena Martin
y María Laura Fernández Pinola

La integración: un reto pendiente en Sudamérica
María Lourdes Puente Olivera

3. Gobernanza, multilateralismo y sistema mundo

Multilateralismo, organismos internacionales y Derecho Internacional
Gobernanza de la inteligencia artificial para el desarrollo sostenible

Javier Surasky

La actual transición intersistémica hacia un nuevo orden internacional
Juan Alberto Rial

Multilateralismo: entre la esperanza y la desilusión
Ricardo Arredondo

4. Seguridad internacional, inteligencia artificial, biodiversidad y seguridad humana

Terrorismo, bioterrorismo y seguridad
María Cristina Rosas

Inteligencia artificial en la carrera por el siglo XXI
¿Una tecnología dual que cambia
las reglas del juego?

Aureliano da Ponte

Habilitar los espacios y la proyección de la seguridad humana
Retos al (des)enfoque

Mónica Nieves

Acerca de los autores y las autoras

Prólogo

Julio César Spota[1]

La obra aquí inaugurada transita una multitud de aspectos teóricos, metodológicos y empíricos aunados como prisma compartido. Ahora bien, considerada en su verdadera diversidad, la mirada reporta un caleidoscopio de ideas, procedimientos y problemáticas cuya variabilidad trasunta riqueza de pesquisa.

El primer vértice temático lo introduce Julio Ramón Lascano y Vedia, quien compendia el arco de retos pulsantes en la política exterior como ambiciosa línea de largada para la definición de teorías y metodologías con competencia para captar con rigor científico el preocupante rostro del hoy y prever alguna faceta del intrigante cariz del mañana. A continuación, Alejandro Simonoff expone lo que él conceptúa como la tétrada de pilares sobre los que se construyó la política exterior de la administración de Alberto Fernández.

En el siguiente apartado, Laura Bogado Bordazar analiza el costado humanitario de las migraciones focalizándose sobre la complejidad y las falencias del Estado. Tomás Bontempo se detiene en un contrapunto comparativo entre los procesos de integración de bloques cuya identidad y trayectoria los hermana y distancia: Unión Europea y Mercosur. Constanza Mazzina y Roberto Bavastro hacen gala del manejo solvente del cúmulo de aristas contemplado en una intersección de suma complejidad intelectual, normativa y práctica al sopesar el zigzagueante proceso de democratización latinoamericana. El mismo eje continúa con el texto de Mariana Colotta, María

Elena Martín y María Laura Fernández Pinola, en el cual dedican un cruce trascendente a la recuperación democrática como experiencia argentina y a la política de género como causa internacional. El cierre del bloque queda a cargo de Lourdes Puente Olivera, quien patentiza el saldo ambivalente entre logros y deudas de la integración sudamericana.

En el siguiente apartado, "Gobernanza, multilateralismo y sistema mundo", Javier Surasky aborda una discusión pletórica de actualidad, cargada de inquietudes y saturada de prospectiva al momento de reflexionar sobre las posibilidades que brinda la inteligencia artificial como dispositivo para el desarrollo sostenible. Acto seguido, Juan Rial postula una hipótesis de alcance estructural: desde hace un cuarto de siglo el mundo recorre un "proceso de transición intersistémico" tendiente a la consolidación de una bipolaridad sino-norteamericana como nuevo *statu quo*, escoltado por un *entourage* de potencias emergentes de inclinación revisionista. Ricardo Arredondo clausura el segmento poniendo de relieve un lugar de encuentro clásico y siempre novedoso al preguntarse y preguntarnos si la diplomacia multilateral contemporánea cuenta con la aptitud para administrar con éxito los desafíos presentes y venideros.

El último apartado lo compone un arco de circunstancias, procesos e interrogantes que contempla extremos que van desde el horroroso rostro del terrorismo, analizado por María Cristina Rosas, hasta cuestiones como la seguridad humana, que desarrolla Mónica Nieves, o la inteligencia artificial como tecnología dual en el marco de la confrontación del siglo XXI, que trata Aureliano Da Ponte.

El repertorio de aportes funge de cantera intelectual de la que podemos extraer material de pensamiento innovador para la academia y, con un mínimo de fortuna, de *toolkit* cogitativo con el cual navegar desde el castillo de proa de la política nacional las cada vez más convulsionadas aguas geopolíticas

del entorno internacional. La teoría puesta al servicio de la práctica no es garantía de un desempeño eficaz. Pero la acción emancipada solamente de la reflexión pronostica altas chances de desastre. En sintonía con la aspiración de diseñar un quehacer estratégico meditado y asertivo donde fusionar el pensar y el hacer en una lógica indisoluble y recursiva, la persecución de una transgresión teórica hacia un realismo modernizado emerge como una atractiva necesidad. Si de algo ha servido la incertidumbre reinante en el trasiego mundial es para mostrar la urgencia de atender la complejidad de la experiencia con la disrupción de la creatividad. La vieja dicotomía entre realismo e idealismo dista de satisfacer las demandas de una globalización desgarrada en localismos y de situaciones particulares que únicamente adquieren sentido al ser inscritas en tendencias generales. Entre la razón de Estado y la solidaridad de los pueblos se abre un mundo, nuestro mundo, de singularidades que expresan de manera históricamente situada la presencia de fuerzas políticas, bélicas, tecnológicas, económicas y demográficas supraestatales que a veces avanzan a ciegas, en ocasiones operan guiadas, pero siempre se muestran avasalladoras. Pensarnos solos y persiguiendo intereses individuales es tan insuficiente como imaginarnos acompañados gracias a los puentes que tienen los valores compartidos. Ambas miradas cuentan con naturaleza necesaria para reflexionar sobre el orbe. Pero sendas ópticas distan de ser suficientes para comprenderlo. Ni, qué decir, anticiparlo. Lo único que propios y ajenos reconocen como fondo abisal del campo disciplinar es el poder. Ahora bien, estar contestes sobre el lecho ontológico de los asuntos internacionales desata una trifulca sobre la identidad del acuerdo.

¿Qué significa el poder? ¿Quién lo tiene? ¿Cómo se ejerce? ¿Cuáles son sus limitantes?

En ningún momento la compilación de Gonzalo Salimena

pretendió dar respuesta conclusiva a la anterior ristra de inquietudes. Pero qué duda cabe que nos ayudará en la procura de las respuestas perseguidas. Renglón aparte amerita la mención del recorrido personal y profesional del antenombrado. La figura de Gonzalo Salimena describe, en una parábola de largo aliento, una vida de compromiso con la docencia y la investigación dentro del ámbito de las relaciones internacionales. Su paso por una multitud de casas de altos estudios nacionales e internacionales acredita su renombre. Pero mucho más lo hace su esmero cotidiano por agregarle robustez al entendimiento de la comunidad epistémica dedicada al conocimiento sistemático sobre los grandes asuntos globales. Su capítulo teórico sobre las relaciones internacionales, colofón del primer eje temático, expone con creces su pluma y solidez académica, producto de una destacada trayectoria como profesor, investigador y promovedor de ideas y escritos que se resaltan en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales, la diplomacia parlamentaria y la seguridad internacional. Su aporte, que ahonda en campos poco explorados y descriptos, lo posicionan en ese sentido. Quepa esta modesta mención como genuino agradecimiento por la invitación que me cursó para elaborar el introito del libro.

Este apresurado raid panorámico abre la puerta al volumen que usted tiene en sus manos. Renuncio a seguir glosando de manera sinóptica las contribuciones capitulares. Los tramos ostentan suficiencia teórica, densidad metodológica, consistencia conceptual y robustez probatoria de talante autónomas. El listado de los contribuyentes depara una muestra representativa de lo más granado del pensamiento en asuntos globales en general y de la seguridad internacional en particular. Por desgracia el firmamento intelectual está plagado de constelaciones signadas por la homogeneidad ideológica. Por suerte la parte de la bóveda celeste del pensamiento que se

da cita aquí presume heterogeneidad de ideas. Atributo a todas luces auspicioso al momento de incursionar sin tapujos ni exhibicionismos en la zona de la reflexión ocupada de las dinámicas mundiales. Interponiendo las mandatorias disculpas del caso por los recurrentes excursos astrológicos que importunan el escrito, poco más queda por decir en cuanto a un prólogo. Pero todo resta por disfrutar en lo sucesivo de la obra. Compendio que sin duda enriquecerá el desenfado de los analistas, el entusiasmo de los estudiantes, la profundidad de los docentes y, con un poco de envión, alimentará el proceso de toma de decisión de las autoridades político-estratégicas sobre las que recae la magna responsabilidad de velar por los intereses vitales de la nación argentina.

---

1. Rector de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF).

Palabras iniciales del compilador

Gonzalo Salimena

Compilar un libro nuevo y a la vez escribir un artículo académico siempre implica un esfuerzo y un gran desafío que nos lleva a *transitar* caminos nuevos. El presente libro es un impulso realizado en los últimos meses por alcanzar una obra que contenga un amplio espectro de ejes temáticos actuales y de visiones plurales sobre las relaciones internacionales y sus problemáticas. El proceso de transición intersistémico es la manera como algunos académicos denominamos esta evolución del sistema internacional en la cual hay cambios y transformaciones en lo económico, político, cultural y social, que se producen en un marco convulsionado por el conflicto entre Estados y agentes no estatales, que lejos de matizarse se potencia y abre nuevos horizontes de conflictividad. *¿Hasta dónde la humanidad puede soportar tantos conflictos y guerras que desangran y percuden a las sociedades desde lo más profundo?* En este contexto, las organizaciones internacionales deberían ser la instancia de articulación de intereses contrapuestos y conflictos, sin embargo, no logran convertirse en el estadio que consensúe un proceso político internacional que encuentre un equilibrio duradero. También se niegan a transformarse. En muchos casos, sus arquitecturas reflejan y representan el poder de los Estados más poderosos y son estos los que resisten cambios en sus estructuras y modalidades, de manera que se acentúa una continuidad sin cambios.

El panorama no es muy alentador, lamentablemente. Al momento de escribir estas líneas, el director general del

Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Rafael Grossi, manifestó su preocupación por el "aumento numérico de los arsenales atómicos" por parte de los países que ya poseen este tipo de capacidades, y agregó que "tenemos que evitar un agravamiento de la erosión del régimen de no proliferación", pensando en países como Irán, que en el corto plazo podrían gozar de este tipo de capacidades, lo que agravaría las tensiones en Medio Oriente. Es claro que otros países pueden seguirle, y así se generaría una escalada de tensiones. ¿Quién determina lo que es bueno o malo en la política internacional? ¿Quién establece que algunos Estados puedan tener capacidades nucleares y otros no? ¿Qué autoridad superior puede erigirse con ese mandato moral para marcar lo bueno y lo malo, entre aquellos que pueden desarrollarse en sus diversas capacidades y los que no? El mundo se aproxima cada día más al que pensó Maquiavelo o Hobbes y no Kant. "El mundo, imperfecto desde un punto racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana", nos decía Hans Morgenthau reafirmando que "al ser el nuestro un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los principios morales nunca pueden realizarse plenamente". Parece entonces que, en este planeta imperfecto, lo que determina el comportamiento de las unidades políticas es la búsqueda de poder y seguridad, es decir que el axioma dado por este destacado realista que nos dice que "la política internacional implica una lucha por poder" manifiesta conducir hoy también los designios del sistema internacional, como si fuera una "ley universal en tiempo y espacio que surge como un dato innegable de la experiencia".

Detrás de esta ley, se esconde una concepción antropológica pesimista de la naturaleza humana, que se orienta sobre el albor de las conductas humanas egoístas y los apetitos desmedidos; son las mismas orientaciones en diferentes épocas, las conductas se repiten como si bajo esta concepción hubiese una reiteración cíclica que nos conduce sobre un

determinismo, como si fuese una película de la cual ya sabemos el final de antemano. Si para los Estados, el poder y su maximización es la única manera de vincularse entre sí, el temor que puede reportar sobre "el resto" de los actores conduce una escalada difícil de detener. La *indeterminación* de la política internacional, acompañada de la sombra de la incertidumbre nuestra de cada día, refuerzan un contexto donde cada vez se complejiza más acertar los resultados de los procesos políticos domésticos e internacionales. A mayor número de variables interactuando, mayor es la complejidad. En los ámbitos domésticos europeos, la centroderecha conservadora gana espacios de poder, junto al renacer de un nacionalismo que parecía adormecido desde hace unos años, lo cual nos invita a pensar en nuevos escenarios en el corto plazo que aún distan de definirse del todo, faltando la elección más importante en Estados Unidos. ¿Está en riesgo la democracia occidental? "¿Está en condiciones de sobrevivir la democracia en el sistema internacional?". Bobbio reflexionó con esta pregunta acerca de un sistema internacional que presentaba "notables inclinaciones a la autocracia". Para el filósofo italiano, la democracia está en riesgo constante porque "los Estados siguen considerando la violencia como una manera válida de resolver sus diferencias, ya que los pactos positivos y negativos han sido reiteradamente violados".

Otro de los puntos que se destacan y se muestran preocupantes a la vista de muchos analistas es la *heterogeneidad*. Si bien este tema se encontró presente en el sistema internacional, la confrontación luego de 1945 y la actual muestran tendencias revisionistas a un quiebre del sistema y su sustitución por otro. En este sentido, la heterogeneidad no solo se sustenta en lo mencionado, sino sobre diversas concepciones de la política, la moral y los valores contradictorias que tienen consecuencias potenciales desastrosas. El deseo de destrucción del otro, junto con la

violencia de las guerras, engendra una heterogeneidad que, como bien sostenía Raymond Aron, “si por lo menos no es el marco para las grandes guerras, es la causa”.

Si el determinismo y la concepción antropológica pesimista continúan perpetuándose, el mundo será cada vez más inestable e impredecible, se acentuarán la incertidumbre y la indeterminación, factores que harán cada vez más difícil resolver problemas y disputas.

La presente obra se enmarca sobre una pluralidad de ejes temáticos, así como sobre diversas visiones acerca de las principales problemáticas respecto de las relaciones internacionales. En un mundo de conflictividad no puede faltar la reflexión acerca de cuestiones que hacen a la seguridad internacional, tales como terrorismo, bioterrorismo y seguridad, inteligencia artificial y la tecnología en la relación entre las potencias, así como la seguridad humana. Todas problemáticas actuales que revisten trascendencia en un contexto de incertidumbre creciente, y que son analizadas por reconocidos profesionales en su campo, como la Dra. María Cristina Rosas, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma de México (UNAM), que posee una extensa y reconocida trayectoria en temas de terrorismo y seguridad, o la Dra. Mónica Nieves, coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay), así como también el profesor e investigador en temas de defensa, el Dr. Aureliano Da Ponte, quien tiene varias obras sobre industria y defensa, y se doctorará próximamente en la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

Otro de los ejes claves del libro lo constituyen las migraciones y los derechos humanos, desarrollado por la secretaria académica de la Maestría en Relaciones Internacionales Dra. Laura Bogado Cortázar (IRI-UNLP), quien pone el acento sobre la complejidad de abordaje de este

fenómeno en el contexto actual, sumado a las falencias del Estado en relación con su capacidad de respuesta. Por su parte, el director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL), Mg. Tomás Bontempo, reconocido académico e investigador, abordó una de sus líneas trabajo que se refiere a la integración entre Unión Europea (UE) y el Mercosur, donde plantea que esta asociación, en principio "estratégica", está en un *impasse* luego de su firma protocolar y de varios intentos diplomáticos activos de la Comisión Europea por concretarla, lo que nos hacen indagar acerca de si estamos cerca de su concreción o si es solo otro gran sueño idealista.

Dentro de estos ejes temáticos, también se destaca el escrito de la Dra. Constanza Mazzina, directora de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), quien escribe conjuntamente con el profesor Roberto Bavastro sobre los desafíos a la democracia en América Latina, y lo hace desde un contexto regional en vistas de los cuarenta años del inicio de la ola de democratización en la región, focalizándose en los desafíos pero dejando planteadas preguntas profundas para abordar en los años venideros. El último escrito de este eje lo conforman la Dra. Mariana Colotta, la Dra. María Elena Martín y la Mg. María Laura Fernández Pinola, quienes, si bien toman como unidad de análisis a la recuperación de la democracia, se focalizan sobre el caso argentino y lo vinculan con las metas de género en política internacional. La última articulista de este apartado resulta ser la Dra. Lourdes Puente Olivera, directora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Católica Argentina (UCA), quien se distingue por su escrito "La integración: un reto pendiente en Sudamérica", donde bucea en las razones de la falta de unión y en los activos que goza la región aún hoy en día para apostar por la integración, proyectando sobre su gran pluma hacia el final un mensaje

esperanzador.

Otra de las divisiones que sin lugar a duda se destacan es la gobernanza, el multilateralismo y el sistema mundo. En el caso del primer tema, el encargado de llevarlo adelante es el secretario académico del Doctorado en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP), Dr. Javier Surasky, quien escribió sobre gobernanza de la inteligencia artificial para el desarrollo sostenible. Allí proyecta que las aplicaciones de inteligencia artificial (IA) en la actualidad abren riesgos y oportunidades, y que de ello es posible visualizar caminos ya sea para mitigar los primeros o fortalecer las segundas, pero sin dudas es en la extensión de los beneficios donde es posible que aparezca un desarrollo sostenible. El multilateralismo es abordado por el cónsul general en Vancouver, Canadá, egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Dr. Ricardo Arredondo, con su escrito titulado “Multilateralismo y diplomacia multilateral en el siglo XXI”. Allí expone que el actual sistema multilateral, surgido de las circunstancias posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya no es adecuado para su propósito actual, puesto que presenta obstáculos que hacen necesaria una reforma. Con gran practicidad y pluma, el diplomático argentino enfatiza la necesidad y la demanda de multilateralismo que constituye un imperativo moral pero también una necesidad práctica. El último artículo está a cargo del secretario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP), el profesor Mg. Juan Rial, que reflexiona sobre el sistema mundo del primer cuarto del siglo XX. El académico plantea la posibilidad de la existencia concreta de un nuevo proceso de transición intersistémico, que podría transformar el sistema anterior en una diarquía entre Estados Unidos y China, pero no sin la resistencia de otras potencias revisionistas como Rusia.

Finalmente, los últimos tópicos los constituyen la política exterior y la teoría de las relaciones. Dentro del primero, se destaca por sus trabajos, investigaciones y ejercicio de la docencia sobre política exterior del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP) el Dr. Alejandro Simonoff. El reconocido académico desarrolla su *paper* titulado "Las cuatro definiciones conceptuales de Alberto Fernández sobre su política exterior", donde expone cierta flexibilidad de este en la consecución de principios bajo el denominado "multilateralismo cooperativo". Simonoff sostiene que esto no es habitual, pero gracias a ello podemos observar si existe vinculación con la academia, como así también dar luz sobre la construcción de su política exterior. Otro renombrado articulista de este apartado, apreciado por sus aportes, es el embajador de carrera egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y exdirector de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL), Dr. Julio Ramón Lascano y Vedia, con su texto titulado "La política internacional y los nuevos desafíos para una agenda exterior: Propuesta de nuevos marcos teóricos y metodológicos en lo internacional". El diplomático experimentado desarrolla la idea de que los fenómenos de la política y la economía nos han obligado a aplicar *un nuevo marco teórico y metodológico* que permite una nueva mirada escolástica, de análisis científico de los fenómenos de poder, y nos invitan a la composición de investigaciones serias alejadas de los falsos ideologismos de la comunicación y capacitaciones facilistas. Esto debe ayudar a la elaboración de una nueva agenda de política exterior más positiva y basada en la verdad. Por último, mi escrito, titulado "En búsqueda de una teoría posrealista de las relaciones internacionales para el proceso de transición intersistémico", tiene la particularidad de intentar construir una visión desde el posrealismo político en relaciones internacionales, esto es, en

primer término, una integración de diversas perspectivas hacia el interior del realismo (cada una con sus matices) con elementos de otras corrientes que nos ayuden a integrar un realismo, que sin dejar la distintividad que lo caracteriza, nos permita incorporar elementos para el análisis. El espíritu de llamar posrealismo político a este intento se diagrama sobre el hecho de armonizar posturas hacia el interior del realismo con "otras" corrientes (en particular la liberal), intentando tener una visión más abarcativa que "integre", como sucede en el ámbito de la historia con la corriente posrevisionista, que incorpora posturas antagónicas en función de una síntesis superadora. El núcleo teórico continúa siendo el poder en las relaciones internacionales, pero ¿qué significa ser poderoso en el siglo XXI? ¿Cómo afecta la interdependencia militar y económica el comportamiento de los Estados? Volviendo sobre estos interrogantes: ¿cuál podría ser un núcleo duro de supuestos teóricos del realismo político para el siglo XXI?

Para concluir, quiero agradecerle la generosa oportunidad que me brinda al Dr. Julio Cesar Spota, rector de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), por haberme convocado como profesor titular del Doctorado, Maestría y del Curso Superior en Defensa Nacional, así como en calidad de investigador principal. En el mismo orden, doy las gracias al director del Doctorado en Defensa Nacional, Dr. Justino Bertotto, y al director de la Maestría, Mg. Adolfo Rossi, con quienes tuve el placer de trabajar tiempo atrás en la Escuela Superior de Guerra (ESG), por haberme brindado su apoyo. Quiero retribuirle al director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP), Dr. Norberto Consani, la oportunidad que me otorgó al ser nombrado como miembro de la Comisión Doctoral del IRI-UNLP y del Observatorio de Terrorismo, lo que me permitió desempeñarse con profesionales de reconocida trayectoria que

han contribuido a mi formación en el trabajo diario, como el Dr. Alejandro Simonoff y Juan Rial (entre otros), en un vasto grupo humano de excelencia. No quiero olvidarme del profesor Dr. Juan Carlos Frontera y del general Oscar Armanelli, con quienes tuve intercambios académicos que han ayudado a mi formación profesional y humana. Y por último, agradezco al profesor Juan Battaleme, por su don de gente.

1. Teoría de las relaciones internacionales y política exterior

La política internacional y los nuevos desafíos para una agenda exterior

Propuesta de nuevos marcos teóricos y metodológicos en lo internacional

Julio Ramón Lascano y Vedia

Introducción

El nuevo orden global encuentra al sistema internacional y a los Estados con algunas características nuevas y propias, distintas a lo vivido en la historia mundial, en razón de la conflictividad de los relacionamientos y las pujas de poder internacional, ligadas a fenómenos de poder y liderazgos políticos. En estos tiempos contemporáneas avistamos un nuevo orden mundial afectado al interior de los Estados, los fenómenos de poder, con afectación económica y social directa de las unidades de existencia colectiva –que son las sociedades y comunidades mismas–.

El diagnóstico no es novedoso respecto de la dinámica y los cambios en las relaciones internacionales. La velocidad de los cambios es, sin dudas, cada vez mayor. Los efectos de las nuevas tecnologías también. Y las afecciones en los órdenes institucionales y políticos en lo global conllevan una impresión de tecnología mayor a la anunciada a fines de los años noventa.

Las guerras y conflictos crecientes se suman y desdibujan unos a otros por la velocidad, irracionalidad o falta de

negociaciones entre comunidades Estados y sus líderes. Los conflictos semejan a una edad media y unas cruzadas renacidas, pero bajo los códigos de ambiciones económico-financieras que han superado los marcos clásicos, porque les suman ideologismo, religiosidad y discriminación fascista.

Sumado a ello, hay problemáticas del pendiente reparto de las riquezas en el orden mundial que no se halla contenido en un esquema internacional de cooperación multilateral, tan útil y deseado en el siglo XX. Y tan desorientado y falto de valor en su accionar en este siglo XXI. En lo personal, siempre abogaremos por el mejor sistema multilateral de cooperación, pero conscientes de que, para crear y recrear tal sistema, debemos comprender su profunda crisis interna, sistémica y de escaso peso internacional.

La terminología referida a la globalización, desde fin de la década de los noventa y hasta la actualidad, jugó un importante rol en los factores de poder del sistema internacional. Tanto en lo que se denomina globalización negativa como la llamada globalización positiva.

En razón del desarrollo de las nuevas tecnologías, el mundo se halla absolutamente conectado y comunicado, tal como se previera en el pasado siglo cuando comenzamos a percibir los beneficios positivos de la globalización. Esta globalización y acercamiento de la ciudadanía mundial o achicamiento del mundo no fue nunca considerada como una panacea de beneficios para la humanidad, ni para los países ni para el mismo sistema internacional. Aunque significó una importante transformación en la evolución de la humanidad y su permanente búsqueda de paz y cooperación mundial luego de atravesar tan terribles guerras en el siglo XX.

Una visión positiva de la globalización se refirió a la extensión de la revolución tecnológica seguida a la revolución industrial encabezada por los Estados Unidos, luego de transitar la caída del muro de Berlín. La revolución tecnológica

y la aparición y desarrollo acelerado de las nuevas tecnologías han sido de fuerte incidencia como fenómeno en los regímenes políticos de los países del planeta. También puede señalarse que ha sido importante la influencia de los Estados Unidos, y su abanderamiento en la democracia y la libertad, para la promoción de nuevos regímenes republicanos y democráticos en los países en vías de desarrollo. Y ni debe dudarse que Estados Unidos fue determinante en el diseño y la dinámica de la política internacional de los Estados y el sistema internacional, incluidas las teorías y métodos aplicados al sistema de cooperación internacional de la posguerra fría.

El derrame positivo de la globalización alcanzó innumerables rincones de la tierra antes excluidos de las posibilidades mínimas de desarrollo de la mano de un amplio sistema de cooperación internacional. Al mismo tiempo, la globalización generó la aparición en el comercio mundial de la República Popular China, rémora política del sistema comunista que muchos analistas ingenuos llegaron a estimar en dilución, desde la ignorancia y el desconocimiento de la importancia del mandato y destino manifiesto de Oriente en pueblos ancestrales que vivieron miles de años en guerras y conquistas por política, por comercio y por expansionismo territorial, como son Mongolia, China y Japón.

China no solo aprendió en tiempo y forma –y lo consolidó en este siglo– a conformar en su economía y con Occidente un formato propio de industria neocapitalista dirigida por el secretariado del Partido Comunista, sino que además promovió la generación de ricos que lograron por primera vez en su historia generar una importante presencia transaccional económica global. Ello lo pudo hacer sin una política mejorada en su régimen democrático, dejando ese desafío para los reduccionistas ideológicos que no creían posible que el régimen chino, con dictadura comunista, pudiera ordenar el trabajo y la producción y dedicarse a la captación de mercados mundiales

de altísimo interés con bajísimos costos, como los mismos Estados Unidos y gran parte de la Unión Europea.

Para un análisis científico social apropiado dejamos aparte la cuestión de la democracia y los derechos humanos en el país, en tanto es una dictadura socialista conocida y aceptada –con restricciones semánticas de muchos– por todo el mundo. La gravedad del anacrónico sistema político chino en el siglo XXI le permite al país y a su dirigencia comunista confraternizar con todas las Naciones Unidas, el comercio regulado por la Organización Mundial del Comercio OMC, así como avanzar estratégicamente con inversiones de capital chino en varios continentes, como señalamos. También Latinoamérica está en tal mapa expansivo chino, con diversos proyectos e inversiones en la región. Es el caso de Argentina y su regionalidad rioplatense en la Hidrovía Paraná-Paraguay, y un observatorio base en el sur argentino.

La globalización positiva tocó sus propios límites pasada la década del noventa. El sistema de apoyo financiero internacional, afectado por ciertos fracasos de sus recetas en países socialistas y en países paupérrimos que no lograron resultado alguno para su crecimiento, se vio obligado a realizar revisiones en esas recetas que, de todas maneras, hasta la fecha no alcanzan a ser de suficiente eficiencia para el crecimiento y desarrollo de los países en vías de desarrollo y los países pobres. Aunque sin duda, estos países en el continente asiático, latinoamericano y africano pudieron en muchos casos ingresar a un sinnúmero de beneficios de la expansión del sistema comercial y financiero internacional, y mantienen la esperanza de ser países periféricos que puedan beneficiarse de su relativa inserción en el concierto internacional.

En paralelo, la expansión económico-comercial y financiera generada por la globalización, que ha aumentado en el presente siglo a las grandes fortunas del planeta, así como ha generado un volumen superior en las transacciones comerciales

mundiales entre ciertas potencias puntuales como Estados Unidos, China, India. Esta expansión se mostró insuficiente para un mayor crecimiento de los demás países en desarrollo, y generó insatisfacciones que se manifestaron en el crecimiento de los problemas de deuda pública, dificultades para la modificación de modelos económicos hacia sistemas más desarrollistas y liberales, y estancamientos en nuevos estamentos de pobreza.

Es así que el relato de la globalización, en su funcionamiento político y económico, se redujo y no logró un costado positivo firme al encontrarse con escollos propios de planteos más ideológicos que científicos. Al tiempo nos ha dejado una realidad burbuja, donde más del 30 % del planeta se encuentra abocado al negocio financiero mundial entre países ricos, burbuja que se halla por encima de los problemas económicos de infraestructura reales atinentes a economías de escala, industrias de punta y comercio global ordenado. Al momento de un análisis científico del panorama internacional, deben estudiarse los importantes cambios acontecidos en el presente siglo a partir de la nueva dinámica del sistema generada por los factores de poder del sistema, como los Estados nacionales, las organizaciones internacionales, las ONG, los grupos privados con capacidades multinacionales, los negocios financieros y la incidencia de las mayores bolsas del mundo; todo ello en conjunto ha generado un nuevo mapa en la mundialización de la economía y la geopolítica mundial.

En definitiva, al fin de los noventa la globalización fue juzgada más por sus faltas y defectos que por sus beneficios. Porque con sus límites y pretendidos progresos indefinidos encontró límites naturales y humanos, que generaron el surgimiento de nuevas problemáticas mundiales que complicaron los albores del siglo XXI: nuevas amenazas a la paz y seguridad internacional, nuevas guerras convencionales y de frontera, la violenta aparición del terrorismo fundamentalista

amenazando a Occidente, el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico, el cambio climático y una fuerte afectación al sistema de organismos internacionales y al sistema multilateral en general.

Estimamos que ante la fragilidad de la globalización y un nuevo conjunto de conflictos, enfrentamientos y dilemas, todo ello también afectó la política y la institucionalidad de los Estados en el mundo. Por ello vemos ahora claramente la fragilidad de los sistemas políticos, lo que se visualiza en muchos regímenes de Occidente, Oriente, África y América Latina. Esta fragilidad política institucional y democrática es una señal o alerta a tener en consideración.

Asistimos ahora a un clima de desconfianza en los regímenes políticos, hacia los sistemas democráticos y, con ello, a la búsqueda de alternativas neodictatoriales o neofascistas que reaparecen en el escenario político de manera abrupta y violenta, nublando las transparencias buscadas por la democracia y las luchas en favor de los derechos humanos.

Esto demuestra que en este siglo XXI la democracia, para tonificarse, renacer y consolidarse, requiere más que nunca de pensar y estudiar métodos y teorías en defensa de la institucionalidad y los mismos regímenes democráticos, que han garantizado los mejores años de libertad e igualdad a la humanidad moderna y contemporánea.

Casi como algo naturalizado, el escenario que prioriza el eficientismo y los resultados del crecimiento, y no el desarrollo de las sociedades, aparece dañando el Estado de derecho, las instituciones políticas republicanas de las democracias son cuestionadas, y contrapuestas propuestas y soluciones facilistas que ofrecen sacrificar todo Estado de derecho y las libertades del hombre prometiendo beneficios económicos y sociales rápidos. Estos nuevos fascismos, aunque parezcan aislados del sistema internacional, en general conllevan a los países y sus pueblos altos costos en la defensa de sistemas democráticos,

impiden los proyectos de desarrollo económico regionales y locales, afectan derechos cívicos y humanos y suelen complicar la importancia de la seguridad social de los Estados, quitando así garantías jurídicas al ciudadano, aportante y trabajador de una vida. Sin saber que ello es lo que requiere un Estado democrático, más allá del régimen democrático.

El siglo XXI es el siglo de la explosión de las nuevas tecnologías, también nominadas TIC. Las TIC alcanzan la significación de una revolución única e inédita que también ofrece importantes beneficios para el mejoramiento de la calidad de vida humana, y el perfeccionamiento del sistema electoral y político democrático en funcionamiento en el mundo. Las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, planificada por las más importantes empresas del mundo referentes en comunicación e información y sostenidas tanto por los Estados occidentales como por las Naciones Unidas, constituyen un nuevo eje de planificación y pensamiento para la defensa de los sistemas institucionales y la proyección del mejoramiento de la calidad de vida a partir de sus derivados de la cibernética, ciberseguridad, salud global informatizada y la temida inteligencia artificial.

El estudio y la socialización del conocimiento de los sistemas de control y vigilancia motores de las nuevas tecnologías son un punto central en el estudio académico que, pensamos, puede colaborar en un ordenamiento político mundial más estable y en un nuevo sistema de cooperación mundial. Por ello la política exterior de los Estados y las diplomacias de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país necesitaría abocarse a la actualización profesional de estas cuestiones para que la negociación profesional del presente y próximo futuro se concentre en la necesidad de programas para el sostenimiento y la consolidación de regímenes políticos liberales sanos y democracias eficientes.

Pensamos que la afectación de las TIC y la inteligencia

artificial no han sido ni son solo patrimonio de la educación o la salud, sino de la vida del ciudadano del mundo en general. Y en el orden interno y exterior, cuando nos toca en política internacional repensar la inserción internacional, las alianzas estratégicas y las negociaciones internacionales y jurídicas. La inteligencia artificial se encuentra ya aplicada a esta dinámica que aplica la diplomacia en el mundo, y también se desarrolla velozmente en el sector privado de la economía y finanzas mundiales.

También nuestro país debiera acompañar una política estratégica con programas para la aplicación de nuevas tecnologías en las burocracias y en la política, para que estas absorban lo mejor del sistema junto al sector privado, a quien este siglo debe el alto nivel de desarrollo en la temática. Diplomacia pública, diplomacia digital e inteligencia artificial, sumados a la actividad del diseño de la política del país en el orden externo e interno.

Los embajadores 4.0 no solo deben estar actualizados y contestes a la aplicación de las nuevas tecnologías, sino que deben convertirse en herramientas de negociación en favor de un nuevo pensamiento de las relaciones exteriores que analice científicamente el nuevo ordenamiento, dinamismo y desplazamientos del mundo de este siglo, y las directivas emanadas del poder de los grandes grupos y potencias estatales.

Plantear una escuela de estudio académico con teorías y metodologías para repensar las ciencias políticas, el rol del Estado, la vida colectiva y social y las relaciones internacionales, la economía y la política exterior es una necesidad imperiosa del nuevo siglo. Más por su conflictividad, dinámica de avances y atrasos del humanismo, las religiones, los pensamientos xenófobos y las anacrónicas ideologías. Porque al fin de siglo las guerras, el hambre, el fracaso de las organizaciones internacionales y las actualizadas ideologías

libertadoras mostraron fracasos y debilidades, fragilidades que aún en este siglo no han sido abordados con estudios académicos de excelencia, y certidumbres que brinden soluciones pragmáticas, estratégicas e inteligentes.

Tenemos la certeza de estar condicionados por marcos teóricos para analizar la realidad mundial y de los Estados, como son: las teorías idealistas, la globalización positiva, el progreso indefinido, el neorrealismo liberal, el desarrollismo y neodesarrollismo, el nacionalismo, el independentismo, el realismo perisférico y el realismo absoluto, el centralismo y la planificación, el constructivismo, el autonomismo estratégico, la interdependencia compleja, la posglobalización, el posmodernismo, y así; un sinnúmero de replanteos que no consiguen salir de los mismos planteos politológicos y económicos donde el ser humano, aunque considerado centralmente, dista de ser el eje central del pensamiento, el Estado parece nunca satisfacer la vida y la cohesión social, y las fuerzas de los recursos, armas y poblaciones en tamaño y número generan una geopolítica mandante que no permite una ecuación científico-pensante para desatar el nudo de un mejor ordenamiento social, nacional o mundial.

En este siglo, que procura volver a centrar la discusión del orden mundial a partir de la defensa de los intereses nacionales, los desafíos de la inserción internacional y regional, la globalización y transaccionalidad económica, la geopolítica y seguridad internacional y regional, se aboca al estudio y análisis realistas de la incidencia de los factores de poder reales de los Estados y emprendimientos privados, un análisis de las políticas de inversiones adecuadas, políticas ligadas a las cuestiones tecnológicas y de inteligencia artificial, estudios de lineamientos relacionados con la defensa y soberanía territorial, políticas de selección de agentes y capacitación en la gestión pública para la comprensión y asunción de decisiones bajo parámetros convenientes en la realidad internacional.

Este es el desafío presente, el ordenamiento existente muta velozmente y con nuevas reglas de juego político y económico en continua formación y cambio, deberíamos estudiarlo con cientificismo y pragmatismo adecuados en la estrategia nacional y las relaciones internacionales.

Orden mundial, política exterior y democracias

Al pensar en este nuevo ordenamiento, debemos incidir con metodología científica que atraviese el panorama internacional considerando no solo la política internacional, las políticas exteriores de los Estados y los factores de poder en auge –finanzas y grupos privados mundiales– sino que debe incluirse en esta nueva realidad el estudio de factores del orden de la política interna de cada sistema, Estado y organismo. Y el peso que tiene sobre la conflictividad social y política del siglo XXI la posmodernidad y su consecuente revisión de valores y principios a partir de la posmodernidad, superada en tiempos contemporáneos por el egotismo y el yoísmo.

Representatividad y democracias cuestionadas

La representatividad de la política y los políticos está cuestionada en una gran cantidad de países que habían logrado en el pasado siglo, con muchos sacrificios, alcanzar sistemas institucionales estables, regímenes políticos representativos y Estados democráticos en muchos casos.

Cuando seguimos y analizamos estos fenómenos de manera global, buscamos señales que nos demuestren que el mundo de las libertades y regímenes democráticos ha alcanzado un estadio de mayor representatividad, sean reinados constitucionales, neoparlamentarios o democracias directas.

Debiéramos asistir a un panorama con un mundo más democrático y en un continente y país que consoliden su desarrollo, crecimiento y paz bajo sistemas republicanos y democráticos, en el orden político institucional.

Pero el estado de la democracia en el mundo y la

representatividad política están en crisis de manera objetiva. A fines del siglo XX en Occidente, primero en Europa y luego también en países de Asia y de América Latina, el concepto de representatividad política fue jaqueado porque se vio rápida y directamente afectado por la problemática de las faltas de liderazgos mayoritarios y la falla de las alianzas políticas que garantizan la representatividad de los pueblos gobernados, al elegir sus coronas, presidencias, primeros ministros o jefes de gabinete.

En muchos de estos casos el eficientismo y el crecimiento económico han sido utilizados como argumentos de valor suficiente para no estar tan preocupados por la falta de representatividad política de tales países. Las soluciones más pragmáticas y de carácter neodemocráticas buscaron gobiernos técnicos o gobiernos de alianzas que con apenas una minoría gobernante pudieran cubrir la falta de representatividad y de liderazgos políticos legítimos en número. La eficiencia es lo que importa, señalan, la legitimidad se relativiza. Son sin duda algunos gobiernos con representatividad débil y de escasa estabilidad. En definitiva, la estabilidad institucional y de representatividad solo cobra importancia si las economías y finanzas del país se mantienen, aguantan o muestran desarrollo en algunos sectores de los pueblos de cada Estado.

No es necesario explicar lo frágil de esta ecuación, pues tal como juego de dominó, si la eficiencia y la eficacia económica yerran o no alcanzan, desarman no solo la demanda económico-social del país, sino que, además, ponen en juego la estabilidad institucional.

A causa de ello en Occidente y Oriente se desarrollan en las academias múltiples cursos de “liderazgo político” para que con esto puedan darse formatos de representatividad política y gobernanza que vuelvan a generar institucionalidad y estabilidad en los sistemas de gobierno estatal. Son buenas y óptimas iniciativas de aliento político, pero escasas de

certidumbre y con el riesgo de confrontar las mismas crisis, o nuevas crisis de representatividad en el caso de que se piense que con mejores líderes políticos se alcanzan mayores bases de representatividad. Ojalá así fuera, pero la realidad en la historia de la gobernanza de los Estados muestra que esta no ha sido una regla política.

Nicolás Maquiavelo soñaba, a través de sus grandes obras y escritos, con la generación de normas, reglas y características de los príncipes que se convirtieran en garantes de la mejor gobernanza de los Estados. La modernidad asistió a extensas pruebas sobre estas verdades, unas exitosas y muchas fallidas. En ciencia política, la exactitud no es una regla de oro y las zonas grises responden al humanismo propio de la política y al ejercicio de gobernar. La representatividad suficiente –más o menos amplia– deriva aún de la suma de factores de poder que llevan al gobernante al poder. Factores de poder objetivos, factores económico-sociales y, en parte, factores que hacen al liderazgo político.

Las democracias como régimen y sistema están en jaque y cuestionadas a su vez. El mundo no aceptó nunca en su historia contemporánea que los sistemas democráticos fueran garantía del funcionamiento de un Estado democrático, un régimen más liberal o regímenes eficientes para la economía y bienestar de los pueblos. En los continentes asiático y africano, milenarias culturas de reinados y monarquías se han democratizado en formatos de gobernabilidad sin modificar sus sistemas electivos ni las normas básicas de convivencia, incluso entre clases sociales, castas, tribus o religiones diversas. A ello se sumó que en la historia contemporánea el socialismo y el comunismo se presentaron en sociedad con un largo alcance y éxito en el pasado siglo, y perduran como garantía de creencias propias sobre la defensa de lo absoluto de la gobernanza, la centralidad, el depósito de la representatividad en secretariados, partidos y otros formatos donde el socialismo

pudo generar bases a medida para el gobierno de numerosos pueblos. En el mundo son muchas las dictaduras ancestrales, religiosas o socialistas más novedosas. Ni el fracaso del sistema soviético al caer el muro de Berlín en 1989 y desarmarse por completo el estado de países comunistas socialistas dejó de lado la existencia de sistemas de gobierno planificados y centrales con credos del comunismo. En estos países, habitantes del cincuenta por ciento de la humanidad actual, la representatividad política la dirige la sabia casta política que se arroga la comprensión e inteligencia democrática de sus pueblos. En estos países no existen dudas de que su desarrollo y crecimiento económico no está ligado ni al sistema democrático ni al alcance de la representatividad. En estos pueblos las medidas de condena son dictadas centralmente y obedecidas en su enorme mayoría. Los cuestionamientos, reacciones humanitarias, y revoluciones a los sistemas no han logrado doblegar aún la fuerza del centralismo comunista. Ello se ha consolidado en muchos casos en razón de resultados económico-comerciales exitosos dentro del propio sistema socialista. Oriente tiene en China, Vietnam, Corea del Norte y hasta en la lejana Cuba defensores del socialismo comunista al que aplauden por sus ecuaciones económico-sociales.

A ello debemos agregar los países que tampoco adoptaron en siglos los regímenes representativos y democráticos en tanto pudieran interrumpir sus tradiciones de gobierno, sus gobiernos fundamentalistas religiosos y hasta sus creencias ideológicas. Países árabes, africanos, de Medio Oriente, y hasta asiáticos, son países ancestrales que han sumado algunos formatos occidentales en su formato gubernamental sin dejar las costumbres de sus reinados y castas sociales vigentes en el pueblo. Las riquezas naturales en muchos casos han actuado como factores de poder en países de esta naturaleza, desde el petróleo hasta los minerales estratégicos, han colaborado y colaboran aún con la centralización del poder político

económico, y con ello en reforzar dictaduras que por más que evolucionan en sus balanzas y servicios como países menos pobres o neodesarrollados, no saldrán de la ecuación autoritaria de poder.

La representatividad y la democracia no son condición alguna para formar parte del ordenamiento mundial, y ni siquiera del sistema de Naciones Unidas que se armó y rearmó en el siglo XX bajo un formato igualitario de representatividad, donde el equilibrio pasa por el veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y no por andamiajes y clivajes referidos a la democracia, el humanismo o las libertades de los pueblos y Estados miembros del sistema.

Por su parte el llamado "estado de la democracia en el mundo contemporáneo", de acuerdo con algunos estudios abocados a los problemas de democratización y de institucionalización de los Estados, lamentablemente, podría estar sufriendo un proceso de retroceso global real. Las advertencias sobre la fragilidad del sistema democrático de estos análisis indican que la población que vive en una democracia ha pasado de ser más del 50 % de la población global a menos del 20 % en los últimos años.

Esta fragilidad democrática, calculada por las consultoras especializadas en medir índices democráticos de los Estados, también indica de manera escalonada que, desde 1920 y hasta 2021, se pasó de la afectación a los sistemas democráticos del orden del 3 %, a momentos drásticos fascistas en los años 40, que llevaron la fragilidad democrática al 40 y 60 % de afectación negativa, y elevaron la fragilidad de la democracia entre los años 2020 y 2021 en números que casi alcanzan el 60 %.[1]

En el análisis de Gianfranco Pasquino en *Nuevo curso de ciencia política* se describe la democracia contemporánea y su problemática en el mundo contemporáneo. Luego de años de estudios sobre democracia de Norberto Bobbio y Gianfranco

Pasquino, este último indica su tesis referida a que la única democracia posible ante la fragilidad política de la representación política y "partidocrática" –es decir, centrada en partidos– es aquella a la que denomina democracia moderna: "… que implica que se constituya en un sistema con capacidad de amplia participación política, transparencia en la gobernanza y sentido de beneficios sociales que alcancen la salud y seguridad social de los ciudadanos de cada país". [2]

Hacemos propia esta interpretación de Pasquino que da sentido a la democracia contemporánea y que se sostiene por sus vigentes virtudes y esquema de acción. Además, sus estudios avalan científicamente la fragilidad de la representatividad política y la democracia contemporánea, y es de los pocos intelectuales que consigue concluir en estas necesidades para la reconstrucción del régimen y el sistema democrático, y nos brinda una fórmula adecuada a las realidades del presente siglo, sesgado por estas crisis políticas que reconoce como crisis de orden global.

Aquellos que relativizan la peligrosidad de los sistemas centralizados, autoritarios y dictatoriales, a la hora de señalar que las relaciones internacionales pueden soslayar la representatividad política y el régimen y forma de vida democráticos, no han hecho un estudio profundo de la historia y suelen ser negadores seriales de lo importante que es el cuidado del ser humano y su casa común.

Que se promueva la política internacional para el crecimiento de los negocios y comercio internacional para favorecer la inserción y el mejor desarrollo de un Estado o una región, y que se defiendan intereses nacionales y estratégicos en la política exterior de un Estado, no implica contradicción alguna con la cuestión de la aceptación del riesgo de perder el humanismo y espíritu de libertad que son perfeccionados por los sistemas más representativos y de vida democrática. Mezclan y hacen ideología. Una farsa sencilla y de poco análisis

y seriedad.

El egotismo y la representación democrática

En lo relativo a la representación política y el sistema democrático y sus fragilidades, estimo que es necesario un estudio científico de los procesos democráticos que sin duda fueron y son fuertemente afectados por el egotismo y el racionalismo individualista

El egotismo, según la Real Academia Española, “es el prurito de hablar de sí mismo” y en psicología y en psicopolítica funciona como un “sentimiento exagerado de la propia personalidad”. El egotismo aplicado al poder consiste en potenciar los sistemas de poder ligados principalmente por intenciones privadas, y así visualizar al individuo que se organiza socialmente a través de acuerdos privados e intereses particulares.

Como se ve en este punto, estamos acordes con la teoría y metodología de la nueva Escuela Euroamericana de política y economía fundada por los académicos Victor Aloé y Julio Lascano y Vedia, al considerar clave el estudio siempre de carácter científico de las realidades políticas contemporáneas.

Con base en ello el racionalismo ilustrado demostró interés por identificar procedimientos útiles basados en los derechos innatos individuales, postulados naturales y universales, un individualismo egótico para confrontar la revolución contra el absolutismo y la fundamentación científica del gobierno.

La revolución egótica y el pensamiento individualista contienen, como pensamiento filosófico y político, una contradicción elemental, que consiste en apoyarse en el racionalismo y el idealismo sin explicitaciones científicas. Llevan esta forma de pensamiento extrema a convertirse en solamente una proposición ideológica, sin basamento científico alguno.

Pero el ideologismo y el egotismo han tenido sus límites naturales y la ciencia los ha podido detener y reproponer en

momentos cúlmines. Por ejemplo, al finalizar la Primera Guerra Mundial, el presidente de Estados Unidos Wilson propuso un pensamiento idealista liberal y sobre todo aspiracional. Deseado, pero desconectado de la realidad, que imponía la realidad y ergo las ciencias sociales que la estudian.

Considerando este egotismo como un movimiento de pensamiento y producción de poder organizado a partir de la consideración del ego como fuente y origen de todo lo social, su razonamiento filosófico coloca al "yo" en el centro de toda vida colectiva y social posible, y pergeña desde este individualismo la organización del orden político.

El proceso de transformación radical de la organización de las producciones de poder del orden político desde el siglo XVI en el campo político y social, y la reforma protestante tuvieron una fuerte incidencia en el racionalismo individualista durante más de tres siglos. La Revolución francesa de 1789 significó un proceso de organización de la vida en sociedad, y condición provisoria necesaria para posibilitar su vigencia, hasta tanto la ciencia pudiera explicitar todos los fenómenos reales, especialmente los decisivos para la vida colectiva, según el paradigma del conocimiento y no de la especulación. Es que la ideología de la ilustración fue basada en una tesis de los derechos humanos universales, en una antropología del hombre racional. Estos derechos fueron postulados como innatos al ser humano y desde ellos se procuró organizar la sociedad civil, algunos derechos entregados al pacto social rousseauniano con la intención de superar los conflictos que generaba tener que cumplir con los lemas de libertad, igualdad y fraternidad.

Este racionalismo ilustrado, nacido de los derechos individuales surgidos de la naturaleza humana, fue utilizado para crear acuerdos y postulados universales, para superar los problemas propios de la revolución y el absolutismo.

El conjunto de principios que la ilustración determinó para la organización civil y política permitió armar un esquema de

convivencia revolucionario pero ordenado bajo el terror y el orden público. La revolución francesa y sus principios no generaron que estos principios anunciados en ambas cámaras derivaran en una organización republicana acordada en principios democráticos.

Por ello es importante recordar que el nacimiento de los principios universales de los derechos humanos y el individualismo fue concomitante en la historia y en el proceso social con la necesidad de crear un esquema republicano con ciertas reglas democráticas.

La democracia griega, evolucionada en el tiempo, se ve comprometida con el racionalismo individualista y con la consolidación de la Revolución francesa. De la conjunción de esta historia nacen derechos universales naturales y principios egóticos individualistas consolidados.

La democracia, sabemos, es un régimen político. Aspiracionalmente la sociedad contemporánea debiera buscar un estado democrático de la vida colectiva más que un régimen político. El régimen político puede existir tanto en Estados y organizaciones sociales neoplanificados como en Estados ultraliberales, si se trata de acomodar los derechos humanos e individuales a la modernidad y al mundo contemporáneo.

Porque el egotismo llegó para quedarse. Su marca responde a una cosmovisión propia individual liberal que difícilmente se erradique de la voluntad de los regímenes occidentales que ostentan ser regímenes estatales democráticos.

Es necesario considerar lo dicho sobre la fragilidad contemporánea de la representación política y los sistemas democráticos, más los elementos históricos y politológicos acarreados por el egotismo y su afección a los sistemas de poder y los esquemas de vida colectiva. La Escuela Euroamericana nos da precisiones científicas que desde la filosofía política y la historia nos permiten comprender qué ha sucedido para que nos encontremos en este sistema de

fragilidad democrático. Y para dónde debemos llevar las causales de las crisis democráticas.

Científicamente, reconocidas las causas será más sencillo marcar una ruta académica y de análisis para comprender las problemáticas propias y las afecciones que dañaron y aún lastiman la representación política y el sistema de vida democrático.

Lo mismo acontecerá con las afecciones de las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial. La ciencia nos brinda formatos de estudio para comprender cómo influyen en nuestro sistema democrático de vida y los formatos gubernamentales y políticos, que pueden intentar mejorar las fragilidades que parecen inevitables.

Orden mundial y posglobalización

El siglo XX en la historia moderna y contemporánea es el resultado de la historia de cientos y miles de acuerdos y pactos que permitieron avanzar el sistema de convivencia entre tribus, sociedades y Estados desarrollados bajo un equilibrio de poderes, de guerras y conflictos, hacia la construcción paulatina de un sistema de alianzas solidarias y pacíficas, que alejaban la fatídica historia de guerras y confrontaciones de príncipes, reinos y Estados, para dar paso a pactos de cooperación internacional y una convivencia pacífica.

El orden mundial del siglo XX se construyó atravesando grandes y sangrientas guerras y genocidios. Los Estados y sus gobiernos se confrontaron en dos grandes guerras mundiales, soportaron el flagelo mundial del dominio comunista soviético, contiendas ideológicas y de fronteras que dejaron millones de humanos muertos en trincheras, campos de batalla y lugares de tortura y exterminio que colocaron al ser humano al borde de la locura e incomprensión misma del concepto de convivencia humano-cristiana.

Es así que tales pensamientos idealistas y libertarios no

lograron solucionar la conflictividad del sistema internacional entre las dos guerras mundiales del siglo pasado. Sin embargo, mucho se aprendió de ello, cuando vemos que la propuesta de posguerra de la segunda gran conflagración mundial no conlleva en su escrito y proposición estas aspiraciones, sino que propone un esquema de paz y seguridad internacional, bajo el cerrojo realista de un sistema de cuidado y defensa de esta propuesta, explicitada como lo reza el artículo 7 al proponer las fuerzas de Cascos Azules como garantes del sistema de paz. Pero además en la Carta de San Francisco que plasma este sistema de las Naciones Unidas para proponer paz y seguridad internacional con carácter realista, agrega un contenido más que se aleja de todo esquema aspiracional. La Carta propone que ella envuelva a todos los países y ciudadanos del mundo. No hace distinciones ideológicas, ni religiosas. No importa si son comunistas o socialistas o liberales, no importa si son democráticos o autoritarios. Todos estos términos son dejados de lado para poder explicitar la importancia de generar un sistema único, sin grietas debidas a las ideologías mundiales que tanta frustración provocaron en los largos años de guerras.

Ello permitió al mundo acordar la paz y la seguridad, incluso comprendiendo en ese entonces los sistemas no occidentales, socialistas y dictatoriales que se sumaron al concepto de la construcción de un mundo único. El arribo de China al estado de potencia a fines del pasado siglo y en el presente mucho debe a esta invitación abierta, que hizo que, a pesar de una estructura comunista y estatista, el capitalismo permeara en su economía y sobre todo en el comercio exterior del país.

Cuando pensamos en democracia no es menor que tomemos conciencia política y moral de que la Carta de Naciones Unidas no posee en su texto la palabra democracia, así como tampoco ningún término ideológico o de gobierno excluyente de los ciudadanos del mundo y sus Estados.

Esa Carta de las Naciones Unidas tiene una clara vocación inclusiva en toda su interpretación, sin ideologías al momento de terminar la Segunda Guerra, tanto en relación con los regímenes de los Estados nacionales como con diversas internacionales políticas que sostenían partidocracias ideológicas internacionalizadas.

Para sostener estos principios generales y amplios del pacto de San Francisco, el sistema internacional buscó un ordenamiento de equilibrio de poder y de contención durante la Guerra Fría, para finalmente sumar la cooperación planteada en el sistema nacido de las Naciones Unidas. Todo ello avalado por la amplitud de la misma Carta, que se apoyó claramente en un orden internacional subsecuente. Un orden que atravesó delicados momentos de equilibrios y diversas amenazas y conflictos. Durante la llamada Guerra Fría, el sistema de equilibrio de poder plasmado en el funcionamiento de las Naciones Unidas y en la realidad política mundial basada en un esquema bipolar pudo permanecer siempre en alerta y contención por los equilibrios pactados por los bloques occidental y socialista, que extremaron el orden global.

Con la caída del muro de Berlín, este equilibrio y sistema de cooperación con base en las amenazas –y detente– logró mantenerse muchos años después de la Gran Guerra, y se terminó recién desdibujando en sistema internacional cuando el comunismo finalmente llegó a su fin absoluto al disolverse la Unión Soviética. El comunismo quedó relegado, a una situación no central ni de poder, permaneciendo intacto como dictaduras sistémicas en China, Cuba y Corea del Norte. La caída del régimen comunista socialista también se precipitó la final de la década del ochenta, en razón de las mismas contradicciones políticas y económicas, sumadas a las falsedades ideológicas mantenidas por pactos dictatoriales.

Esto asimismo permitió el crecimiento inmediato del poder unipolar, el crecimiento estratégico militar y económico de los

Estados Unidos y los países occidentales abrazados por el Plan Marshall y las futuras organizaciones que contuvieron al continente en sus economías, su integración y próximo desarrollo.

Con ello también creció y se fortaleció el sistema de los organismos económicos y financieros y las políticas dirigidas por Estados Unidos, los aliados de la Organización del Atlántico Norte, la Comunidad Económica Europea y el Japón, aliado fundamental de Occidente desde el fin de la Segunda Guerra. Para la década del noventa se generó así, de manera impulsiva, veloz y creciente, la llamada globalización, que fue ayudada por el crecimiento industrial de Occidente, la inclusión del Sudeste Asiático y las políticas de Washington, que permitieron expandir el sistema bancario y financiero internacional y el comercio internacional, desde los organismos de las Naciones Unidas y a partir del apoyo del nuevo Occidente unipolar y expandido de manera aparentemente progresiva e infinita. El nacimiento de potencias en Oriente y la generación del sistema de integración europeo daría mayor equilibrio mundial al mismo crecimiento agigantado de la potencia norteamericana en la segunda mitad del siglo XX.

Este cambio en la configuración de poder del orden de posguerra dio paso a la gran industrialización y tecnologización mundial de la mano de Estados Unidos, la Comunidad Europea, Japón y el Sudeste Asiático, con resultados positivos para las economías de millones de ciudadanos de países en desarrollo.

Sin embargo, con el paso del tiempo el fracaso de las recetas estrictas diseñadas por algunos organismos económicos multilaterales y lo amplio del sistema de préstamos financieros para el crecimiento global tocaron un límite, lo que provocó exclusiones graves que afectaron a diversos Estados en vías de desarrollo y pobres, dejaron fuera del juego mundial a muchos Estados pobres, excluidos socialmente de todo panorama mundial de desarrollo. En parte debido a la globalización

mundial positiva acontecida a fines del siglo XX en el orden político y económico mundial, pero sobre todo debido a los avances derivados de esta en la revolución de las tecnologías, la sociedad de la información y la sociedad de las comunicaciones.

En paralelo a la Guerra Fría, los años del gran desarrollo económico americano, europeo y asiático, se iba gestando, por parte de las mentes dedicadas al pensamiento filosófico y politológico, la disciplina de las relaciones internacionales y el estudio académico de la política internacional, que generarían un marco teórico y de ideas alrededor del nuevo rol del mundo occidental, de las libertades y la democracia, de los derechos humanos, y de la formulación y diseño de políticas públicas exteriores y herramientas de la diplomacia profesional que se ajusten a ese nuevo orden mundial. Esta disciplina nacía con el objeto de la defensa de los intereses nacionales, regionales, de integración y mundiales, a través de la misma generación y desarrollo de las Naciones Unidas.

Durante las guerras, América Latina se vio beneficiada en el pasado siglo en razón de sus capacidades autonómicas, neutralistas y de asociativismo estratégico con los Estados Unidos y con la propia región. Algunos gobiernos, incluso, buscaron combatir el crecimiento del imperio creciente del norte, todo lo cual permitió su relativo desarrollo regional, mejorado en América Latina, la subregión, y al tiempo generó su endeudamiento mundial producto de malas administraciones e incapacidades propias en la conducción dirigencial ligadas a programas estatistas, direccionales, que desde el desarrollismo y el liberalismo extremo dieron lugar a caóticas administraciones en países claves en el desarrollo del continente. Brasil, Colombia, Chile y la misma Argentina atravesaron estos períodos.

Estos países sufrieron fuertes golpes a sus democracias y sistemas republicanos e institucionales a razón de influencias

equívocas externas al espíritu americanista, y ligadas a proyectos socialistas o estatistas que ahogaron las economías y desequilibraron la institucionalidad.

Para la década de los ochenta y noventa, estos rumbos se reencausaron y tanto la globalización mundial financiera económica y política como los sobreendeudamientos abismales de las economías latinoamericanas afectaron a estos países, que finalmente eligieron retornar al rumbo del regionalismo abierto liberal, hacia un realismo periférico en el orden político. A pesar de ello, estos regímenes y pensamientos políticos más liberales permitieron que los gobiernos se volcaran en su mayoría a sistemas institucionales basados nuevamente en principios y preceptos democráticos que, con más o menos populismo, vienen navegando el equilibrio de sus estabilidades y riquezas proyectadas de manera zigzagueante.

Aparentemente, en nuestro continente se han generado nuevos formatos dirigenciales que, al momento de gobernar, parecen caminar con una mayor conciencia en la problemática de América Latina, la necesidad de consolidar la región y subregión, realizar estrategias y alianzas con capitalismos estables y en desarrollo. Ello a partir de nuevos paradigmas y programas que procuran mantenerse alejados de dibujos ideologizantes y socializantes, apoyarse en el orden electoral y en el formato de gobierno con democracias fortalecidas y repúblicas consolidadas en sus poderes, y los derechos humanos y civiles crecientes de sus sociedades. Pero esta afirmación ha de tomarse con relativismo, y por ello decimos “aparentemente”.

Debe entenderse que esta nueva ola globalizante, donde los poderes de Estados Unidos y China determinan los destinos del planeta con el G20, el G5 o de manera unilateral, dejando para Europa un rol de revisión de sus alianzas y fortalezas, determina cambios permanentes en los lineamientos económicos y comerciales del resto del mundo, ha

condicionado los sistemas políticos de países no democráticos y con sistemas republicanos de relativo funcionamiento, y ha generado una fuerte incertidumbre mundial en el siglo XXI, más a partir de las guerras que surgen tanto en el campo clásico como en el tecnológico de punta, y que generan a su vez cambios en la infraestructura, rutas y destinos del comercio mundial. En este sentido, por más esfuerzo económico-financiero que un país de América Latina haga, y obediencia financiera internacional que mantenga, están jaqueados de manera externa en un modo superior a los condicionantes de la segunda posguerra del pasado siglo. Hay más imprevistos, hay una dinámica de poder internacional creciente, y hay dependencias político-económicas que afectan economías y estabilidades políticas en las repúblicas del continente, especialmente en Latinoamérica.

La Argentina recorre el siglo XXI en este 2023 con los primeros cuarenta años de sistema democrático. Con la tarea pendiente de consolidar institucionalmente la república que correctamente está escrita y diseñada en la Constitución nacional, donde se plasman los valores y principios republicanos históricos y, desde la reforma de 1994, también las normas y principios que establecen una convivencia política de las democracias y sus valores directamente derivados de este acuerdo constitucional.

Cuando hablamos de política exterior y democracia, en la actualidad se nos hace imperativo reflexionar sobre la necesidad de vincular de manera más real e institucional lo interno a lo externo a efectos de formular una política exterior bajo las matrices institucionales de su orden interno constitucional y político del país real federal.

La democracia argentina, si bien está consolidada en un régimen político desde hace cuarenta años, no ha generado un Estado democrático ni institucionalmente ordenado. Muchos elementos políticos han extremado el parecer de los

gobernantes, los partidos y representantes de la política y las ideas de un pueblo acostumbrado a reconocerse por la fortaleza de su clase media, que está golpeada desde por lo menos el inicio del siglo XXI. Y con ello la institucionalidad se ha ido dañando, porque los errores provenientes de malas administraciones, corruptelas y falta de transparencia han afectado la credibilidad del pueblo en el sistema institucional. Entendemos, como ha pasado en países más desarrollados o consolidados, que el funcionamiento de la justicia de manera ordenada y con demostraciones de poder judicial pleno independiente son parte del inicio de una solución para recobrar la confianza en el sistema político en general, y en el sistema institucional en particular.

Luego también, la correcta formulación de una política exterior debe, sin dudas, considerar el peso de los recursos y ejes de riqueza reales y potenciales: el enorme litoral marítimo, las reservas petrolíferas y gasíferas, el litio, por nombrar solo algunos. Aunque no nos cabe duda de que el más extenso y poderoso recurso de nuestro país, y así lo visualizan las potencias, es el agua, de deshielos, de ríos y del mar argentino. Un Atlántico Sur que espera ser parte de la explotación que beneficie la economía y desarrollo argentino. Por ello también la necesidad de avanzar en negociaciones que busquen soluciones para el desarrollo de las Islas Malvinas y el acceso a la Antártida, considerando el resguardo soberano previsto constitucionalmente. Estos recursos posicionarían al país como un actor clave con el cual establecer relaciones estratégicas que le permitan posicionarse mejor.

Nuevos desafíos para la formulación de la política exterior

La inserción internacional y los intereses nacionales

Pensando en un país como la República Argentina, el primer

estudio que parece necesario, desde el orden científico académico y diplomático, se refiere a la urgencia de repensar y elaborar lineamientos para la inserción internacional del país al mundo y retomar con más certeza y pragmatismo cuáles constituyen los principales intereses nacionales al momento de diseñar una agenda exterior.

Por ello debemos reflexionar cuáles fueron las afecciones que generaron en nuestra historia las posiciones ideológicas aislacionistas. Si bien no provenimos de una cultura aislacionista sino más bien pacífica y abierta al mundo, hemos caminado la cornisa de nacionalismos fascistas y ciegos que nos dejaron abiertos a críticas difíciles de desarmar, como fueron los casos de las posiciones neutrales nacionalistas ante las guerras mundiales, la iniciativa de la Guerra de las Malvinas y el espíritu de rebeldía ante el mundo financiero internacional reflejado en la frase de "vivir con lo nuestro" que promocionaron un par de presidentes de cortos mandatos a principios del siglo XXI. Son advertencias para no caer en tales errores y reforzar en la promoción de nuestra imagen un aperturismo y universalismo vocacional que sea acorde a nuestra historia.

Por ello cuando la formulación y el diseño de la política internacional y las políticas exteriores de los Estados son redactados por personalidades científicas y académicas logran una excelencia superior a la que puede conllevar la letra escrita de un actor parcial de la guerra y la paz, un líder carismático o un seductor primer ministro. Para que la letra de una propuesta de paz y seguridad mundial sea científica y académica necesita la intervención de la excelencia de los estudios, que aplican métodos que las ciencias políticas sociales, la historia, la economía pueden brindar al momento de generar documentación de valor nacional o universal. Cuando Henry Kissinger señala que los países expresan en sus propuestas el sentido mismo de los intereses de los Estados, muestra

acabadamente que es el pensamiento de una persona que con experiencia y gobernanza logra además imprimir academia y ciencia en sus propuestas. Dejando de lado ideologismos sencillos para buscar la centralidad de las cuestiones mundiales.

No obstante, aquello que los estudiosos y analistas aconsejan es pensar en las alianzas estratégicas que descarten las posiciones nacionalistas aislantes, que no caben más en la historia argentina, ni en tiempos militares que tanto daño causaron, ni en los tiempos de democracia, donde la oportunidad de un modelo más sano republicano brinda grandes oportunidades para mostrarse como un aliado confiable y jurídicamente viable. Hoy el comercio de Estados y empresas tecnológicas y de servicios necesita socios con altos recursos humanos, como los profesionales argentinos, para desarrollar el total de sus capacidades.

Las relaciones internacionales, en esta era de la posglobalización, han sido fuertemente afectadas por la revolución de las nuevas tecnologías, las inconsistencias del sistema financiero internacional y también el nacimiento de una revolución cultural de mentalidades posmodernas democráticas que no se ajustan a parámetros ni a valores clásicos o previsibles. Es este nuevo mundo, han aparecido nuevas reglas de juego abiertas y dinámicas para el posicionamiento de novedosos actores en la política internacional y la gobernanza global. Se abrieron nuevos espacios impuestos por los Estados, las ONG, las fundaciones, las empresas trasnacionales, los unicornios,[3] y la ciudadanía en roles activos.

Nuestra política exterior ha estado lamentablemente muchos años estigmatizada. Mantener un largo y desgastante tiempo el conflicto por las Islas Malvinas es un estigma, sea que se malvinice o se desmalvinice la política exterior, como les gusta señalar a algunos analistas o políticos, sin rigor científico

alguno. Ese no constituye el elemento central ni es serio al momento de abordar la cuestión.

Argentina afrontó una dura guerra con el Reino Unido en 1982, cuyo fin y resolución dejaron pasar los dictadores del momento. La propuesta de Belaúnde Terry, presidente del Perú, de declarar la paz y colocar tres banderas en las Islas, no cabe duda que se hubiera constituido en la mejor solución para el diálogo bilateral y la búsqueda de la soberanía en las Malvinas. La tozudez de los militares descartó la negociación, y la paz.

Pensar en sentarnos de manera bilateral y negociar con el Reino Unido constituye sin duda alguna el inicio de la solución que el país debe procurar, más allá de seguir aprovechando positivamente los endosos multilaterales de las Naciones Unidas y los organismos y parlamentos mundiales y regionales.

Cuando la cuestión de Malvinas sea puesta en mesa de negociaciones con todos los elementos políticos, comerciales, geopolíticos y estratégicos, podremos salir del aislamiento que nos impide avanzar en la política internacional en tantos ámbitos. Negociar la cuestión de las Malvinas, como indican el mandato de las Naciones Unidas y nuestra Constitución nacional, es el camino, y debe ser dinámico y realizado con inteligencia estratégica. Ello a su vez ayudará a que la política internacional del país pueda avanzar en innumerables proyectos de relacionamiento y crecimiento en negociaciones bilaterales y regionales que nos pueden beneficiar en lo estratégico, lo comercial, lo logístico y lo tecnológico. Se puede mantener una política de Estado como la cuestión Malvinas sin que ello tape la visión para comprender que es hora de insertar el país sin estigmas en el mundo desarrollado. Y que nos abramos a nuevos mercados donde las inversiones y asociaciones respecto de la inteligencia y nuevas tecnologías nos esperan más allá del comercio de alimentos y agronegocios natural a nuestros lineamientos de exportaciones.

La agenda exterior que debemos proponer tiene que

considerar la búsqueda de soluciones a las causas que son parámetros de los últimos gobiernos en lo exterior, como Malvinas y los derechos humanos, para que sean insertadas en un estudio y seguimiento estratégico e inteligente a partir de negociaciones que mantengan en cuidado la soberanía de Malvinas y el prestigio de la política de derechos humanos. Que respondan a los nuevos formatos de negociación y a los crecientes intereses multilaterales y bilaterales en estas cuestiones tan delicadas y de valor.

Quien trabaje con lineamientos correctos en estos dos ejes podrá comenzar a delinear lo que se necesita para que el país crezca estratégica y económicamente, instalando una nueva agenda externa que contenga los aliados estratégicos comerciales y las nuevas tecnologías sin dejar de lado estas políticas de Estado que hacen a Malvinas y los derechos humanos.

Poseemos la ventaja natural y geoeconómica que ha hecho que países como el nuestro siempre favorezcan políticas en favor de un sistema de cooperación internacional que considere los parámetros de esta nueva gobernanza global, que no formule ni diseñe políticas con diagnósticos anacrónicos o errados, nacionalistas o aislacionistas.

Por el contrario, Argentina es un país en nada aislacionista, incluso en comparación con vecinos regionales, que puede aprovechar un mayor universalismo y apertura –como el caso del Uruguay– en la política internacional regionalista, de manera abierta y participativa. Y desde la región también mirar el mercado mundial con la objetividad que da formular una política práctica e inteligente. Desde la diplomacia clásica y con los roles que juegan la diplomacia de cumbres, la diplomacia comercial y empresarial, la paradiplomacia, la diplomacia parlamentaria y la diplomacia digital.

Todo ello con una diplomacia que se vea represtigiada por su institucionalidad republicana y democrática. Incorporar en

la formulación de políticas las alianzas comerciales estratégicas y las nuevas tecnologías; siempre profundizando la institucionalidad republicana y el Estado de derecho, que tanto prestigio generan en el orden mundial.

Con un estudio apropiado de la historia mundial y propia, y la aplicación de normas científicas en la ciencia política y la política internacional, se nos facilita la tarea de proponer una formulación o diseño de la política exterior que ayude al país a cumplir el objetivo de la reinserción estratégica con crecimiento y desarrollo. Por ello para la formulación de la política exterior entendemos que nuestros intereses nacionales han de reflejarse en la defensa de la institucionalidad y la democracia, la vocación integracionista regional, el espíritu abierto a la inserción en el mundo de manera estratégica, el acercamiento a los mercados estratégicos, el desarrollo de la innovación científica y tecnológica, el apoyo a las causas multilaterales que hacen al cambio climático y la desnuclearización mundial, y la voluntad sistemática de políticas de pacifismo y negociación en los conflictos territoriales –extraños y propios, como Malvinas– y la defensa de los derechos humanos en el mundo.

La guerra permanente y el terrorismo internacional

Solo el sistema democrático ha atravesado miles de años de la coexistencia humanitaria en tiempos de guerra y tiempos de paz, mostrando las más de las veces que sus principios y valores se han ajustado para negociar con más facilidad la paz en tiempos de guerra, funcionando como un instrumento natural de las relaciones internacionales.

Los fenómenos referidos a la guerra permanente y el terrorismo internacional están instalados en las relaciones internacionales y por tanto también en las políticas públicas, tales como la política exterior y la herramienta diplomática.

Naciones Unidas anuncia una tabla anual de las guerras y conflictos existentes en el planeta, que actualmente indica que

son 65. Las ONG no coinciden con este dato, y señalan que son casi el triple de esta cifra. Nuestro mayor organismo mundial carece de datos ciertos y de rigor científico para señalar y certificar las cifras sobre guerras existentes.

Científicamente se podría acertar más sobre las amenazas a la paz y seguridad internacional de contar con más certidumbre en los datos brindados por organismos y en la publicidad de datos presupuestarios afectados a los armamentos por las potencias y desplazamientos estratégicos en aguas, cielo y espacio exterior, donde existen movimientos latentes permanentes. Debemos conformarnos con decir que no estamos a años luz de una gran guerra, de características inteligentes y tecnológicas, que en nada tendría relación con las pasadas dos guerras mundiales, que constituyeron descarnados conflictos de expansión solucionados con miles de muertes y batallas primitivas sumadas a la insanía de los sucesos del fascismo, el nazismo y la expansión territorial buscada por las mismas anacrónicas aspiraciones territoriales de ciertos pueblos europeos.

Actualmente, el desarrollo de guerras visibles, como son el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania desde 2022, el recrudecimiento del conflicto árabe israelí en la franja de gaza ligado a las facciones extremas del nacionalismo palestino y a su vez del islamismo, y los combates misilísticos entre los hutíes en Yemen y los buques de guerra americanos por el control del mar rojo, se muestran como los más graves y peligrosos de la paz mundial. En la lista de visibilidad de los medios no se contabilizan las confrontaciones potenciales permanentes entre la Corea del Norte y Estados Unidos, entre las dos Coreas, las amenazas latentes de invasión a Taiwán en la Isla de Formosa por parte de China, o las potenciales guerras del espacio misilísticas que preparan Rusia y Estados Unidos, de dimensiones mucho más alarmantes.

Las guerras son más menos expuestas, más o menos

visibles y más o menos difundidas. También más o menos confusas. Pero entre todas constituyen un estado de "guerra permanente", donde además actúan ejércitos regulares, ejércitos mercenarios y múltiples armamentos tecnológicos, de largo alcance y en su mayoría invisibles a las cámaras televisivas.

Desde ya que este conflicto no solo afecta a la región europea, asiática o de Medio Oriente. Afectan también a nuestra región; en primer lugar, por ser partes del continente americano, donde se halla Estados Unidos, que sin duda constituye la cabeza principal del poder y armamentos mundiales. La Argentina interpreta en su política internacional que no está directamente involucrado en los conflictos, pero no ha salvado al país de los gravosos atentados a la Embajada de Israel de 1992 y a la Asociación Mutualista Judía en Argentina en 1994. Y el conflicto árabe israelí conllevó el secuestro de cientos de argentinos israelíes que se asentaban en la Franja de Gaza, territorio palestino en la geopolítica israelí, con dominación directa de extremismos religiosos como Hamás y Hezbolá.

Debe por tanto comprenderse que se quiera o no, la inserción en el mundo, donde nuestro país siempre participó de manera activa más allá de su territorialidad periférica, nos convierte en partícipes directos de estos conflictos de los que no seríamos parte en principio, y de los que preferimos considerarnos neutrales.

Pero la guerra no pide permisos ni acuerdos particulares para introducir en el conflicto a Estados y organismos, para involucrar a etnias, razas o religiones. Su globalización es automática y siempre implica que los terceros Estados tal vez reciban beneficios o afecciones graves de las guerras, al igual que todos los países del sistema.

Entendemos que debe ser una premisa la aceptación científica de que en el nuevo ordenamiento mundial existe el

facto de la “guerra permanente”, que aparece como dicho, como una síntesis explicativa académica que facilita la comprensión del conjunto de guerras y conflictos que existen en el escenario global de manera silenciosa, tecnológica, sin fronteras ni banderas, y de manera constante y prácticamente permanente. La guerra permanente *per se* constituye de manera latente un escenario eventual de guerra global mundial, sin consideraciones ideológicas, sino por la expansión misma del fenómeno y el fracaso de los intentos de las comunidades organizacionales estatales o societarias para generar órganos de control de la paz y seguridad mundiales.

Los Estados y pueblos contemporáneos en este siglo mantienen conflictos de todo tipo y estilo: clásicos, nacionalistas, religiosos, fundamentalistas, étnicos, fronterizos, de terrorismo, por narcotráfico, por poder y gobiernos, y hasta guerras civiles. Conflictos que parecen acrecentarse y que deben tenerse en cuenta ordenadamente y con la mayor información científica posible, al momento de plantearnos la generación de un diseño de política exterior más o menos autónomo, más estratégico y pragmático.

El mundo gobernado por absolutismos y dictaduras convive con los conflictos y la guerra permanente y sus componentes ideológicos sin mayores pruritos morales y con una dinámica de alianzas estratégicas cambiante y creciente. Mientras tanto, Occidente y los llamados países republicanos liberales realizan esfuerzos muy particulares en el orden nacional e internacional para que uno de los parámetros que consideramos útiles para un mejor ordenamiento mundial y un mayor equilibrio y pacifismo sea la institucionalidad de los Estados.

Para Occidente el respaldo ante la guerra permanente es la carrera por el poder reposado en un supuesto mandato moral, que debe procurar y mejorar la transparencia y la fortaleza de los sistemas de representación política y formas de gobierno

democráticas. Occidente siente la obligación o se justifica éticamente en la necesidad de moldear institucionalismos liberales que puedan confrontar las inmoralidades del mundo duro y dictatorial, más si en ellos existen sesgos comunistas o socialistas que amenazan los derechos humanos de la población mundial.

Cuando aparece el sistema institucional republicano y democrático, que proviene del racionalismo ilustrado, el liberalismo y la Revolución francesa, consolida el argumento moral e histórico para confrontar sistemas que no se ajusten a los parámetros de la civilización occidental. Se toma conciencia histórica y politológica de que la democracia es la forma de gobierno que con más eficiencia sanea y favorece el sistema internacional y el orden mundial.

Desde un punto de vista politológico, la consolidación de las repúblicas, las democracias y los sistemas de libertad y defensa de los derechos humanos ha constituido en la historia moderna y contemporánea un tópico estratégico que favorece la paz mundial, la cooperación internacional y facilita la búsqueda de soluciones a los conflictos mundiales.

A estos estadios de armonía institucional brindados por el liberalismo y las repúblicas democráticas, que terminan constituyendo un bloque desde el siglo XX, se le sumaron hacia finales de la centuria elementos que en principio debían perfeccionar estos objetivos de paz y seguridad mundial, pero a través de constituciones y regímenes políticos democráticos, como han sido las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial.

La historia de la humanidad debe ahora navegar en el mundo contemporáneo bañado por los beneficios de las nuevas tecnologías que incorporan a diario bienestar en las sociedades de la información y las comunicaciones.

Las nuevas tecnologías afectaron fuertemente el ordenamiento mundial, tanto en
Oriente como en Occidente, tanto en las repúblicas como en las

dictaduras, tantos en las democracias como en los regímenes autoritarios. También en la acción del terrorismo mundial.

El terrorismo y los formatos extremos fundamentalistas, socios de guerras santas que abonan al concepto de guerra permanente de manera extrema, son formatos donde el fin justifica los medios y la humanidad es lo último en la consideración de las ideas propias. Los extremismos siempre son causa y consecuencia de la guerra permanente. Bajo seguimiento del sistema internacional y las potencias, sabemos que ello está íntimamente ligado con las ideologías, las religiones, las etnias, los nacionalismos y las fronteras, los negocios del narcotráfico y el comercio de materiales y armas estratégicas mundiales.

A la carrera armamentista mundial clásica, satelital y de drones, y a los gigantescos presupuestos militares de las potencias aplicados a estas guerras, debemos hoy en día sumar el extremismo fundamentalista y el narcoterrorismo, que aportan al desarrollo de guerras en silencio y generan miles de muertes por atentados extremistas anónimos. El mundo sufre de este flagelo que invade las guerras vigentes que hemos mencionado. América Latina ha comenzado en la Conferencia de Bridgetown promovida en el año 2003 a estudiar sus componentes de seguridad internacional y hemisférica. Para este año se indicaba en las conclusiones de la conferencia que América Latina, si bien podría considerarse un continente de paz para las guerras clásicas, por el contrario acumulaba todos los esquemas de inseguridad referidos al narcoterrorismo, contrabando de armas, contrabando de drogas, trata de blancas, narcotráfico, minería ilegal. Luego de diez años, la Conferencia de 2023 realizó una revisión de los datos de aquella primera instancia y aún Latinoamérica concentra el 35 % mundial de los delitos que se apoyan en el narcoterrorismo. Una problemática propia que nos afecta en la subregión y en el país. Una paz relativa al momento de analizar

con cientificismo las cifras que nos atraviesan en el narcotráfico y terrorismo mundial.

Asimismo, como hemos dicho, nos conviene tener en el recuerdo de los fenómenos de inseguridad que atañen a la región y al país, que específicamente la Argentina fue objetivo directo de esta carrera, cuando por su política de posicionamiento internacional en la década del noventa fue víctima de la explosión a la Embajada de Israel en 1992 y del atentado contra la Asociación Mutual Israelita en Argentina en 1994. Ello obligó al reconocimiento por parte del expresidente Menem de la responsabilidad en decisiones que pudieron haber provocado tales reacciones a partir del envío de fragatas a la Guerra del Golfo en 1991. Además, se debió recorrer años de investigaciones judiciales internacionales, aún infructuosas, para entender que, en la agenda de asuntos estratégicos e internacionales, los asuntos atinentes al orden externo en regiones o ámbitos de accionar extremista poseen costos altísimos para países que no están preparados para participar de ello, como Argentina.

Nuestra política exterior nacional ha sufrido duros vaivenes por su ideologización innecesaria en vez de consolidar sus lineamientos virtuosos. El trabajo de formulación desde elementos de estudio objetivos y el realismo pragmático de una diplomacia pueden ser los principios para remediar las afecciones que sí se han sufrido a raíz de los vaivenes de la política internacional.

Democracia e integración en la política exterior

La Argentina incorporó en la carta constitucional el sistema democrático en 1994. Antes de eso la Ley Sáenz Peña, y la normativa posterior a ella, consolidó y amplió el sistema democrático electoral de representación. Desde 1983, finalizados los sistemas de gobierno militaristas, la Argentina incorporó en su práctica política y su cultura cívica la forma de gobierno democrático y una forma de vida de calidad

democrática que busca la armonía de la sociedad civil, incluso en el disenso partidario o de órdenes internos que hacen a la vida política nacional.

Argentina supuestamente goza de las ventajas de no pertenecer por voluntad propia al club de países involucrados en lo que llamamos guerra permanente o círculo permanente de terrorismo internacional en sus expresiones más violentas. No obstante, la inserción internacional que el país desarrolla como interés primario de su agenda externa, y sus relativos neutralismos señalados, nos dejan siempre al borde de estar afectados por el sistema internacional y su nuevo panorama de conflictos y guerras permanentes, así como por las acciones del terrorismo internacional y regional.

La Argentina de los años setenta fue víctima de confrontaciones de la sociedad, de guerras y grietas ideológicas y guerrillas, que enfrentaron ideas y pensamientos políticos nacionalistas, socialistas y de extrema derecha, apoyadas por sistemas internos y externos; todo lo cual puso en jaque a nuestro sistema democrático.

La represión del Estado fue inconmensurable. Los miles de desaparecidos fueron una causa nacional con repercusiones mundiales. El país resistió largos años, entre 1976 y 1983, soportando sistemas fictos institucionales hasta llegar a la salida democrática electoral, que permitió avanzar en reinstaurar la institucionalidad republicana y democrática.

Con estos hechos ligados a la violencia en su historia política interna y en su devenir e imagen internacional, la Argentina se fue fortaleciendo y se convirtió en un país líder y ejemplar en materia de derechos humanos, tanto en el continente como en el mundo, así como ante los organismos internacionales, ONG y foros mundiales, lo que sigue vigente en la actualidad. Esto permitió asumir en la agenda de política exterior la causa de los derechos humanos y mostrar al mundo que nuestra democracia se puede insertar a partir de valores

éticos.

La democracia comenzó a ser un valor más real y un reclamo permanente de la sociedad hasta su inclusión en letra escrita en la Constitución nacional en el Congreso Constituyente de Santa Fe en 1994. El espíritu democrático presente en la Argentina a partir de 1983, y despojado de la influencia castrense recién para el año 1994, cuando los indultos buscan acabar con las grietas ideológicas derivadas de las guerras externo-internas de los años setenta, es un espíritu realista que comienza a reconocerse como un Estado autónomo, y a explicitarse como parte de su continentalismo histórico y un esquema de desafío sudamericano histórico.

Al movilizarse el país en conjunto con el mundo occidental democrático y demás culturas políticas diferentes, se reforzaron vínculos que comprometieron a la sociedad argentina con un régimen democrático y con la búsqueda de un Estado democrático más pleno. A fin de los años ochenta y especialmente en la década del noventa, se comenzó a comprender la necesidad de integración regional para el crecimiento, el desarrollo y la consolidación institucional del orden interno y externo, relacionamiento político y construcción de políticas comerciales y de integración regional e internacional.

A diferencia de la Unión Europea, que nació de la comunidad económica por necesidades de reestructuración económico-comercial y financiera, y de la mano de los Estados Unidos, el proceso del Mercosur tuvo un origen dominantemente político e identitario. Los países sintieron la necesidad de regionalizarse para fortalecer y proteger de manera nacionalista sus economías y desarrollos. Luego, con los años, comenzó a desarrollar los institutos políticos que heredó de la Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración), motorizó los ACE (Acuerdos de Complementación Económica) que aún están vigentes en el continente y le

permiten al Mercosur construir políticas productivas integradas y, finalmente, expandió un paraguas comercial proteccionista. Este fue útil en los años 80 y 90 y en el presente siglo, y por razones tanto internacionales como de la propia subregión, requiere de revisiones que enfoquen una asociación de políticas más aperturistas y con aranceles externos de mayor accesibilidad entre la región y las restantes alianzas del mundo, e incluso potencias mundiales.

Brasil y Argentina fueron objeto de estudio durante años por analistas locales que buscaban alianzas políticas mayores, que trataron de escudriñar en causas de historia política, guerras o problemas de frontera y absurdas competencias comerciales. Pero en los años ochenta el canciller y el cuerpo diplomático profesional avanzaron más profundamente. Pergeñaron la alianza del programa de integración con Brasil y dieron lugar al nacimiento de un esquema funcional de relaciones económicas regionales e internacionales. El Mercosur, nacido en esos años, le debe a tal programa su idea madre e impulso motor. La integración de los cuatro países fundadores y sus asociados llegó para constituirse en el pilar de la política exterior argentina cuando hablamos de inserción internacional. No se hizo con un esquema proteccionista, pero sí cayó en este problema en los tiempos actuales.

La posible apertura comercial no debiera pensarse en favor de la Unión Europea o de otra alianza específica, sino como una capacidad propia de expansión y generación de alianzas estratégicas que pudieran abarcar el mercado del norte de Estados Unidos, Canadá y México, países miembro del BRICS como India, Brasil y Sudáfrica, y también países de la Unión Europea, incluido el exeuropeísta Reino Unido.

Si el Mercosur supo crecer de manera orgánica e institucional, alimentándose en su estructura compuesta por Secretaría, Consejo y Comisión, Tribunal de Controversias y Parlamento del Mercosur (Parlasur), puede perfectamente

replantearse nuevos objetivos de perfeccionamiento en sus políticas comerciales, de promoción y aduaneras.

Hasta ahora el mejor resultado institucional de la región ha sido el Mercosur. Quién sabe, en un replanteo pragmático y no ideológico puedan generarse alianzas estratégicas con la Alianza del Pacífico, con el Sudeste Asiático, los países del Acuerdo Europeo del Libre Comercio, con Islandia, Liechtenstein Noruega y Suiza, con México y Estados Unidos, y hasta con la misma Unión Europea.

Así como nació el Mercosur, con ese espíritu y valor regional, institucional y comercial, es plausible una diplomacia profesional continua, siempre con un análisis coyuntural y propositivo para que el Mercosur no solo se mantenga en pie, sino que se fortalezca a través de su mayor inserción en el mundo actual. Con estudios y acuerdos, sin ideologías.

Inserción económica y promoción comercial

El primer cuadro positivo para poder planificar o diseñar políticas de crecimiento y desarrollo se apoya en la institucionalidad, el Estado de derecho y las garantías jurídicas que un país brinda a los demás Estados componentes del sistema económico comercial mundial. Elementos primordiales para consolidar un sistema democrático republicano son que el desarrollo de su orden político interno sea transparente, funcional y brinde mayor calidad de vida, y que se apoye en un poder judicial independiente y en organismos de control y auditorías que garanticen el funcionamiento estatal.

Por su parte, en el orden político externo la política internacional de insertar el país al mundo ha conllevado siempre premisas referidas a la promoción de exportaciones y la generación de inversiones directas e indirectas que apuntalen el desarrollo de las industrias y la producción nacional.

Hemos señalado que la transaccionalidad económica mundial revolucionó los parámetros contemporáneos, que en el pasado siglo se procuró regular a través de Bretton Goods y los

organismos financieros para dirigir y equilibrar las balanzas, déficit, equilibrios fiscales, intercambios y cooperación internacional.

Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, aún vigentes en sus regulaciones y contratos con los Estados, buscaron estos equilibrios y crecimientos, y reglamentar con premios y castigos las inconstancias del sistema comercial y monetario mundial. Al finalizar el siglo veinte este sistema de apoyo financiero mundial se vio muy comprometido por la imposición de recetas ortodoxas que no estuvieron a la altura de comprender la extensión de los problemas de los países en desarrollo y la multiplicación de la pobreza y el hambre en el mundo.

Considerando entonces que la política internacional debiera diseñarse con parámetros reales e inteligentes es importante comprender que los organismos jugarán un rol primordial en las negociaciones con los Estados para que estos se emprolijen y desarrollen gradualmente, pero que existen otros organismos y grupos de interés que en el actual escenario internacional juegan un rol de altísima importancia para las economías estatales. Desde las alianzas estratégicas con potencias que sostienen pactos políticos preferenciales, pasando por las resoluciones del G20 que desarrolla y dicta políticas que involucran a todos sus componentes, y las políticas regionales que con alianzas estratégicas pueden producir crecimientos de sectores económicos inesperados en países no expectables de crecimiento.

La promoción comercial es un paso de las relaciones económicas internacionales que se complementa con la inteligencia comercial, las oportunidades comerciales, la marca país y su desarrollo exterior, y las políticas y lineamientos que acompañan a las misiones comerciales y empresariales a los efectos de captación y oferta de inversiones en sectores

primarios de agronegocios o negocios de punta como la energía: gas, petróleo y litio, el litoral marítimo y las capacidades del Atlántico Sur, la diplomacia de innovación científica y el *know how* nacional de alto prestigio.

El conjunto de una estrategia económico-comercial puede permitir una mejor inserción, más rápido crecimiento y desarrollo, producción, consumo, empleo y seguridad social. Con reglas jurídicas claras para las inversiones. Y el entendimiento de que el sector privado, nacional o transnacional juega un rol de peso propio que merece cada vez más espacio en la agenda económico-comercial externa. Porque al momento de la formulación de la política exterior significa la incorporación principal de las relaciones económicas internacionales a la promoción comercial; tanto desde el Estado y lo público como desde el sector privado de las grandes y medianas empresas y las pymes en general. Ello es la comprensión del objetivo pragmático para el que debe diseñarse política exterior en pensamiento y ejecución.

En este sentido parece justo destacar que la década del noventa, más allá de la formulación ideológica del realismo periférico, fue la que permitió el más eficiente desarrollo de estas políticas internacionales económico-comerciales desde el poder ejecutivo y desde la diplomacia profesional. Las reformas impulsadas por el canciller Guido Di Tella[4] y su equipo político y profesional de la diplomacia dieron el lugar merecido a la formulación de una política exterior abocada a la diplomacia comercial y empresarial. Incluso la creación de centros comerciales en las principales ciudades del exterior como San Pablo, Nueva York, Los Angeles, Miami, Santa Cruz de la Sierra, Shanghái, Barcelona y Milán constituyó una acertada idea que aún funciona desde el punto de vista comercial, gracias también a la condición de que están a cargo de agentes consulares diplomáticos.

El país fortalece sus instituciones y capacidades plenas en

razón de una ordenada política exportadora y de inversión directa de capitales extranjeros. Ello ha de permitir que se eleve la calidad de vida de su pueblo. Cuanto mayor profesionalismo exista en la aplicación de estas políticas, los agentes del Estado, el cuerpo diplomático, son el mejor ejemplo que países de nuestra talla necesitan para estas políticas públicas, profesionales y capacitados es la clave. Capacitados en negociaciones económicas internacionales, captación de mercados e inversiones, estudios de mercados y promoción e inteligencia comercial.

Toda diplomacia comercial debiera ahondar el espíritu de federalismo económico, que constituye otra de las herramientas que colaboran con nuestro sistema constitucional federal. Sistema histórico, que atiende las necesidades cada vez más urgentes de las economías regionales, de cada provincia, de cada municipio. Llevar la política exterior y las relaciones económicas al interior del país y hacerlas conocer el mundo constituye una herramienta útil y concreta al momento de mejorar las exportaciones e inversiones, y al momento de mejorar la imagen institucional y virtuosa del país.

Las nuevas tecnologías: conocimiento, comunicación y diplomacia

La tecnología es hoy en día una herramienta fundamental en toda nueva diplomacia. Puede entenderse mejor su funcionamiento ya que la tecnología acompaña en la política exterior al sistema comunicacional, particularmente aplicado a la misión de promoción de comercio e inversiones.

Hemos visto que lamentablemente en este siglo lejos estamos de que las nuevas tecnologías constituyan una herramienta de alcance mundial; todavía es parte de un club de pocos, “un club cerrado en el sistema global”.[5]

Consideramos que los beneficios de las nuevas tecnologías para la población mundial aún poco tienen que ver con la “calidad de vida mejorada de los pueblos”, tanto en países

europeos como en los países africanos afectados letalmente por la pobreza, la falta de salud y educación, sumado a los conflictos religiosos y demás litis que aparecen multiplicadas a mayor velocidad. Falta mucho para estos elementos se vinculen.

La Sociedad de la Información y el nuevo orden

En el siglo XX la UNESCO, a través del conocido *Informe Mac Bride*,[6] propuso, impulsó y fomentó el nacimiento de la Sociedad del Conocimiento, y se inició el proceso de intervención de las Naciones Unidas en los Estados y las empresas con el objeto de extender de manera democrática y justa la información y las comunicaciones.

La globalización y la transnacionalización económica, de la mano de las grandes corporaciones de nuevas tecnologías, transformaron este proceso y lo convirtieron en un proceso no socializante, sino abierto y liberalizado al nuevo devenir del poder de las potencias y las empresas mundiales dominantes en materia de comunicación, información y *big data*.

Para el año 2017, según el *Informe de Medición de la Sociedad de la Información* de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), "en el mundo se calcularon por encima de 3.500 millones de usuarios de Internet, el 48 por ciento de la población mundial".[7] En este mismo informe se indica también que en la última década el crecimiento es acelerado y a gran escala:

> … en 2005 los usuarios conectados eran el 15.8 % de la población mundial; en 2010 eran el 28.9 %; y en 2015 eran el 43.2 %. Otros estudios recientes indican que en 2019 el número de usuarios de Internet eran 4.000 millones, y en 2021 llegarían a 4.500 millones de personas en el mundo.

La expansión mundial de Internet desde los noventa a la

actualidad era un compromiso de una mayor democratización de la comunicación: más usuarios conectados significarían más presencia, votos y voces, mayor diversidad, alternativas a la concentración mediática y al discurso unificado. Pero este discurso cayó ante el realismo del nuevo siglo XXI con la recolocación de los valores utilitarios de la información y otras nuevas tecnologías. Existen diferentes movimientos sociales y medios de comunicación contrahegemónicos del mundo que utilizan la red no controlada por estos rebeldes democratizadores, para difundir sus ideas, organizarse, intercambiar información. Pero más allá de la existencia de pensadores y personas en desacuerdo con el actual sistema centralizado de control de la información, debe tomarse nota de un crecimiento exponencial de grandes empresas del área de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) durante los últimos años que ha derivado en una fuerte concentración del poderío en Internet. A este conglomerado también se lo conoce como La Red o GAFAM.[8] Sobre esta problemática de concentración de la información, su control y el de las comunicaciones, Ignacio Ramonet escribió que "la Red está a punto de sufrir una violenta centralización en torno a colosales empresas privadas: las llamadas GAFAM, las empresas estadounidenses a escala planetaria y que acaparan las diferentes facetas de la Red".[9]

Las Naciones Unidas han propuesto dentro de su Agenda 2030 el objetivo (ODS) de asegurar el acceso a Internet a una mayor cantidad de personas. Empresas como Google y Facebook han asumido este desafío y ya han puesto en marcha proyectos como globos aerostáticos o drones que brindan conectividad en puntos remotos, alcanzando a 4.000 millones de personas en todo el mundo, según las estimaciones del propio Mark Zuckerberg.[10]

En esta cuestión, la crítica general a las empresas radica en qué harán con los datos de estos millones de usuarios.

Siguiendo con la línea expuesta por Ramonet, “sin dudar en absoluto de la intención de estos gigantes de la Red de mejorar el destino de la humanidad, podemos preguntarnos si no lo motivan también consideraciones comerciales, puesto que la principal riqueza de estas empresas es el número de conectados”.[11]

Lo que pide las Naciones Unidas, la UIT y las empresas respecto del control de la Sociedad de la Información coincide en el objeto de disminuir la brecha digital al aumentar la cantidad de navegadores internautas en todo el planeta. Generar un acceso mayor a la información *online*, mayor cantidad de conexiones y el uso de los beneficios que ofrece Internet para todos los habitantes del mundo. Pero la realidad del mundo actual indica que solo un grupo pequeño de empresas, con sede en la primera potencia mundial, controlan la información y datos, realizan importantes negocios comerciales de publicidad, *marketing* y juegos, y obtienen cada día que pasa más datos personales individuales de cada uno de sus millones de usuarios. Con facilidad en su control y sin normas consensuadas mundialmente al respecto.

Las nuevas tecnologías informativas: poder y control

En el estudio de la cuestión de las nuevas tecnologías es importante comprender acabadamente la problemática de la concentración de poder y control de las TIC por parte de las empresas multinacionales, y las delicadas cuestiones políticas, gubernamentales, económicas, culturales, educativas y morales de allí derivadas. Cuestiones de política interna y cuestiones de política internacional. Para ello también haremos cita del mayor experto de *big data* mundial, Martin Hilbert, investigador de la Universidad de California-Davis y experto en redes digitales, que dijo: “La verdadera fuente de poder de las redes ha sido llevarnos a nuestro narcisismo, enojo, ansiedad, envidia, incredulidad, y por cierto, a nuestra lujuria” y agrega:

> El crecimiento de la digitalización siempre fue exponencial, pero la pandemia lo aceleró con esteroides. (…) las personas no saben cómo lidiar con el poder de los algoritmos, los gobiernos no saben cómo usarlos en favor de la población y las empresas se resisten a adoptar pautas éticas efectivas. Eso debiera preocupar especialmente a América Latina, porque son líderes en el uso de redes sociales.[12]

Siguiendo las dramáticas pero sinceras declaraciones de Hilbert, nos podemos concientizar de que la posesión por parte de compañías de la información de los ciudadanos del mundo es el único poder creciente, y creciente con poder total. De las diez empresas del mundo tasadas a un precio más alto, cinco son proveedoras de información. Al respecto Hilbert reflexiona que "Tenemos tantos datos y tanta capacidad de procesarlos, de identificar correlaciones, que podemos hacer a la sociedad muy predecible. Y cuando puedes predecir, puedes programar".[13] Hillbert además de experto informático es conocido por haber creado el primer estudio que se dedica a calcular cuánta información hay en el mundo en las redes.

No obstante lo dicho, entendemos que la tecnología, utilizada de manera responsable y benévola, puede considerarse una herramienta revolucionaria en el sistema económico comercial mundial, puede realizar un programa de democratización del sistema comunicacional e informativo mundial que contemple desigualdades sociales y necesidades económicas.

Las nuevas tecnologías son una benefactora directa en ámbitos laborales y productivos en el mundo de las comunicaciones, los transportes, el comercio y alimentos, que son a su vez una cadena que se nutre a diario de los favores de las TIC. El mundo financiero paralelo a los negocios y el comercio internacional también debe su momento de gloria a la tecnología aplicada a ellos. Las criptomonedas y los modelos

virtuales de cobro y pago están organizados bajo un mundo tecnológico y de *big data*, y estas son necesarias también para el funcionamiento del nuevo sistema económico-comercial mundial.

El *Informe Mac Bride*, que dio origen a los principios democratizantes de la comunicación y el conocimiento, padeció defectos ideologizantes y socializantes que no pudieron (o no se esforzaron) en integrarse a los parámetros de la nueva globalización tecnológica positiva y a los parámetros liberales impuestos por el mundo de los noventa dominado por la potencia unipolar norteamericana.

Con la Sociedad de la Información, si bien el poder y el control parecen residir solamente en los cinco grandes y los Estados Unidos, no cabe duda que los monopolios tecnológicos del presente siglo son un desafío permanente para prolongar estos monopolios. La ampliación, distribución y extensión más democrática de la comunicación y la formación pudiera esperar para que los procesos políticos e institucionales, y los avances de los sistemas democráticos institucionales de Occidente y sus repúblicas democratizadoras en otros continentes del Sudeste Asiático, América Latina y hasta en partes del África, constituyan una masa crítica demandante de estas necesidades y participen de a poco y en tiempos a venir de los beneficios del sistema de nuevas tecnologías.

Tenemos conciencia de que, en este proceso de democratización de nuevas tecnologías, la política exterior y la diplomacia no pueden ni deben estar ausentes de esta fuerza sanadora de las repúblicas e igualadora de las sociedades. Las negociaciones en materia tecnológica se verán siempre beneficiadas por profesionales y técnicos en el tema. Y la mayor cantidad de cumbres y conferencias sobre estas cuestiones hace que la diplomacia pueda insistir en el perfeccionamiento y democratización del poder, que es transversal a los Estados y regímenes políticos, y transversal a

las transnacionales económicas. Constituye una clara situación de interdependencia compleja.

Por ello, gracias a la ciencia y no al debate ideológico acontece que la diplomacia clásica, la diplomacia del comercio internacional y la nueva diplomacia tecnológica y digital pongan a la política exterior de los Estados a trabajar y profundizar sobre estas cuestiones, y llevarlas a mesas de negociaciones.

Los profesionales y expertos en negociaciones no pueden encabezar delegaciones si no están al tanto de lo que la tecnología les brinda como beneficios y, en gran medida, como ventajas. El sistema comunicacional e informativo utilizado por la misión diplomática y los profesionales ha revolucionado las relaciones internacionales. Y busca acciones comunes en todo esquema de acción que permitan que las nuevas tecnologías sean absorbidas por la diplomacia más actualizada y tecnificada, incluso por las negociaciones más secretas o confidenciales de instancias multilaterales, de cumbre o bilaterales.

De manera científica, Juan Archibaldo Lanús señala los efectos de las nuevas tecnologías:

> el nuevo escalón de la revolución tecnológica que se inicia a fines de la década de los años 70, sobre todo en el ámbito de las comunicaciones, transportes, inteligencia artificial y biotecnología, influye en la gestión de las administraciones públicas y privadas, y en el proceso de integración del mundo y en los modos y oportunidades de producir y comerciar bienes y servicios. Está produciéndose una “desterritorialización” que cambia la noción del tiempo y el espacio. En segundo lugar, observo una revalorización del individuo frente a concepciones que enfatizaron la sociedad y la nación. Por un lado la primacía de su inteligencia y aptitudes constituyen un valor cualitativo fundamental para la competitividad internacional y por otro lado sus derechos humanos considerados como formando parte de un

> derecho universal han limitado el poder tradicional de la autoridad del Estado (…) Un tercer fenómeno es la emergencia de una conciencia ecológica que estuvo ausente durante muchos siglos del pensamiento occidental más representativo y sin duda, una problemática raramente abordada por los intérpretes de la tradición judeo cristiana (…) Como cuarto factor que está vulnerando las bases del funcionamiento del sistema internacional, cabe consignar el cambio de percepción sobre el rol del Estado y el concepto de la soberanía como frontera entre lo nacional y lo que no lo es; entre lo interno y externo de una sociedad (…) Una quinta observación debe hacerse en relación con la seguridad dentro del sistema internacional. Bajo este aspecto debe considerarse la perspectiva de funcionamiento de la garantía de la "seguridad colectiva" frente a amenazas de quebrantamiento de la paz y a la cuestión del desarme".[14]

Con estas precisas aserciones concluimos que los recursos humanos, cuanto más calificados, pueden brindarse como formadores y moldeadores de políticas al servicio de las nuevas tecnologías. Son una herramienta fundamental del Estado, y son distintivos en el panorama internacional. También la diplomacia argentina se inserta en este proceso. Por ello formular política exterior comienza por entender que cuando esta es ordenada, relanzada en su misión de relacionamiento económico comercial, es el pilar para la proyección y el desarrollo nacional, y que es necesario asimilar las nuevas tecnologías como desafío y beneficio para democratizar y profundizar herramientas de cooperación internacional, además de colaborar en la democratización global para que el sistema de información pueda alcanzar mejor sus metas inserto en programas que armonicen la distribución mundial en asuntos de comunicación, información y *big data*.

Diseño de una agenda exterior a partir de los nuevos desafíos

Una vez analizado el nuevo orden mundial y los nuevos desafíos que constituyen la formulación de la política exterior de un Estado, se hace necesaria la búsqueda de un diseño de agenda que permita definir lineamientos y ejes del posicionamiento internacional del país.

Hemos señalado la conveniencia, como se realiza en los Estados desarrollados, de contar con científicos, intelectuales y diplomáticos abocados al estudio académico y con experiencia en la función y políticas públicas o del sector privado, que habrán de dedicarse al diseño de la agenda exterior del país. De ellos debe surgir la delineación de los intereses nacionales, las prioridades, la inclusión de ciertos axiomas por lógica histórica, pertenencia cultural, practicismo del esquema de la acción y oportunidad, así como beneficios para la más amplia inserción internacional.

Sabemos que en la política exterior y en la diplomacia los lineamientos debieran surgir del Poder Ejecutivo y a partir de un cierto consenso interno de los científicos intelectuales y diplomáticos que elaboran la política exterior y sus criterios en la diplomacia.

Estos lineamientos deberán ser siempre indicados e instruidos de manera jerárquica a los agentes gubernamentales y diplomáticos que aplican las políticas exteriores, y las ejecutan para obtener resultados concretos.

Por ello es importante que al momento del diseño se consideren los principales intereses nacionales, los elementos primordiales para la inserción internacional del país, las metas de corto y mediano plazo, y una lógica y práctica visión estratégica.

A modo de síntesis, me permito indicar cuáles son los principales nuevos desafíos a que nos hemos referido y que considero se deben concientizar y afrontar con rigor científico en la política internacional; ello además a efectos de evitar vaivenes y afecciones provenientes de estos cambios de una

política internacional cuya virtud ha de ser la constancia y la prudencia. A saber:

- Marco teórico de análisis de las relaciones internacionales: existencia de un consenso científico sobre la necesidad de repensar las teorías clásicas y en desuso aplicadas en la política internacional.
- Metodología de las relaciones internacionales: las metodologías utilizadas en los diseños de política exterior también pertenecen a encuadres históricos que han quedado vetustos en razón de los cambios del orden mundial y los avances en las ciencias sociales.
- Diagnóstico relativo al orden mundial contemporáneo: deben aplicarse normas científicas, históricas, políticas y de economía que permitan una mejor visualización del panorama internacional. Conciencia de la financiarización del orden mundial.
- La Constitución nacional y las instituciones son el basamento interno y externo del país, carta y bases que permiten encuadrar la formulación de una política exterior en el marco de un sistema democrático republicano.
- Consideración de la influencia del egotismo individualista que influye en la elaboración de parámetros para aplicar en la política interna e internacional.
- Consideración de un nuevo escenario de posglobalización político y económico y la influencia de la posmodernidad cultural.
- Definición de intereses nacionales primarios y objetivos estratégicos, favorecimiento de la inserción internacional.
- Incorporación en la agenda externa del concepto de guerra permanente y las afecciones del terrorismo internacional en la región y el país.
- Priorización de las relaciones económicas internacionales

y las políticas para las exportaciones y la captación de inversiones internacionales.
- Democracia e integración; necesidad de estudiar formatos de mejoramiento del Mercosur y alianzas estratégicas virtuosas para la región.
- Incidencia de las nuevas tecnologías en la política exterior, la inteligencia artificial.
- Sociedad de las Comunicaciones y Sociedad de la Información en la política internacional.
- Elementos de poder y control de las nuevas tecnologías que afectan las relaciones internacionales.

Hasta aquí hemos enumerado los principales objetos de estudio que consideramos deben analizarse científicamente para la incorporación posterior en la política internacional y la agenda externa que debe elaborar el país.

Diseño técnico de los lineamientos de la agenda exterior

A partir del trabajo científico, teórico y metodológico con nuevos parámetros, la política internacional puede entonces dedicarse a la formulación de una agenda exterior que contenga las políticas públicas y de orden privado de mayor beneficio para el país.

En esta agenda exterior, entendemos que deben volcarse los intereses nacionales, las políticas de Estado y los "lineamientos" –políticas concretas de la política internacional. Los lineamientos que entendemos se deben instruir para la agenda exterior han de ser:

- Procurar el respeto a la soberanía nacional, el respeto al derecho internacional, una diplomacia con premisas de pacifismo, la generación de garantías jurídicas para las inversiones extranjeras, una política de promoción e inteligencia comercial, la incorporación de nuevas tecnologías en el sistema diplomático –técnico, logístico

y de capacitación–, una iniciativa de negociaciones bilaterales para la cuestión Malvinas, una política activa en el Atlántico Sur y la Antártida, y una política de defensa universal de los derechos humanos.

- Priorizar lineamientos para la inserción internacional en el orden político, jurídico y en lo económico-comercial, en la innovación científica y la diplomacia digital.
- Conllevar lineamientos para la promoción del Estado de derecho y el sistema democrático, sustentados por los fundamentos del orden jurídico nacional e internacional.
- Ser resultante de directivas de una conducción unívoca y jerárquica del Poder Ejecutivo, asistida por un canciller, y sustentada en pasos previos de orden intelectual, académico, científico y diplomático.
- No puede ser ideológica y debiera ser preferentemente pragmática. Tiene como objetivo el ordenamiento y síntesis de los lineamientos de la política exterior y apunta a un diseño pragmático que favorezca la inserción internacional e integración regional, siempre evitando tentaciones aislacionistas y evitando cualquier tipo de ideología.
- Conviene que contenga niveles de priorización de alianzas pétreas, alianzas estratégicas, alianzas especiales y a través de círculos de prioridad, urgencias y cortos y largos plazos.
- Requiere un armado de considerandos políticos, comerciales, económicos, estratégicos, tecnológicos y culturales en la relación con cada país y en el orden multilateral. Sin consideraciones ideológicas que desvíen los intereses nacionales.
- No puede considerar como elemento ni científico ni pragmático a los relacionamientos por amistades, ideologías, xenofobias o religiones.

Cuando se realiza el diseño técnico de la agenda exterior debe tomarse la decisión respecto a la influencia negativa de los paradigmas de supuestas amistades personales, ideologías políticas o religiosas.

Muy en particular poseen peso las absurdas expresiones comunicacionales que pregonan las ventajas por amistades e identidad de pensamientos ideológicos o políticos. Ello particularmente daña por seguro el relacionamiento en la región, para empezar; y luego puede extenderse a importantes relaciones externas.

Estos relacionamientos caprichosos y personales, las más de las veces basados en desinformación y frivolidades relativas a las características de sus líderes o pueblos, aquello que los hace "parecidos", hacen mucho daño al relacionamiento institucional externo. Además, no constituyen una ecuación que planteamos para dotar de mayor excelencia a la política exterior y la diplomacia profesional, sino que suele actuar de manera ideológica y política, y eso, lo vivimos, perjudica los intereses del país.

- La agenda exterior debe priorizar el campo de la diplomacia económico-comercial y la diplomacia empresarial, primaria en la consideración de exportaciones, inteligencia comercial y captación de inversiones.
- Debe atender a la influencia de las nuevas tecnologías en la política y la diplomacia, tanto en el sistema de comunicaciones como en el formato de las negociaciones y en el sistema de información.
- Es conveniente que contenga una planificación estratégica y una planificación institucional, tanto a corto como a largo plazo. Incluso esta agenda debiera construirse en paralelo a un gabinete de planificación y de crisis, que

ordena y permite planificar prioridades, y a quien ejecuta la política exterior de la Cancillería le facilita, además, el armado de un gabinete institucional para planificación, y que se conforme este gabinete institucional también para emergencias, crisis y casos de afección a los intereses nacionales en todos los órdenes. [15]

- La cuestión de las urgencias es demandante y agobiante, pero no debiera estar por encima de la planificación estratégica y la planificación institucional, que requieren el seguimiento de los lineamientos de la política exterior, y es esta planificación la que brinda una mejor visión global y estratégica.

Conclusiones

La primera conclusión hace al convencimiento de que las relaciones internacionales en el nuevo orden mundial requieren de una urgente revisión y repensamiento de sus principios tradicionales.

La ciencia nos da la verdad, y solo a partir de allí y alejándonos de estudios y análisis ideológicos es que podemos superar este nuevo panorama internacional, para abocarnos a un estudio académico y diplomático, donde lo científico regule las leyes reales que rigen los Estados, el poder, las riquezas, las ambiciones y demás condicionantes y determinantes que actúan sobre la formulación de políticas internacionales.

A partir de una adecuada elaboración y formulación, el tomador de decisiones puede instruir los tiempos, formas y oportunidades para ejecutar la agenda exterior del país. Que ha de ser aplicada por la diplomacia en todos sus formatos y extensiones contemporáneos.

Una diplomacia que en el actual panorama internacional actúa como instrumento de diálogo y paz que debe buscar la generación de nuevos vasos comunicantes que puedan recuperar elementos de cooperación y solidaridad en donde las

ideologías realistas colocan muros para la convivencia internacional dominada por los poderes de las potencias.

La comunidad internacional, en este crítico momento de incertidumbres, posmodernidad cultural, posglobalización negativa y debate sobre los beneficios y problemáticas de los regímenes políticos democráticos, requiere de manera urgente reformas del sistema internacional de las Naciones Unidas, que cumple ochenta años con un inicio en equilibrio y Guerra Fría y un pasar actual dinámico, en que muchos Estados hace rato que no respetan sus normativas, ni resoluciones, ni declaraciones.

Sumado a ello se requiere de una concientización para el estudio académico científico de la política y la economía, con el objeto de generar nuevas reglas y variables para la formulación de políticas internacionales. Porque también han fracasado demasiadas teorías y metodologías aplicadas en las relaciones internacionales, y es momento de generar un espacio superador en el orden científico e intelectual que genere las verdades que rigen el sistema internacional, y que pudieran aventajar a la política exterior de cada Estado.

Las comisiones, consejos y centros especializados también consideramos que se han anquilosado y requieren de una revolución en los estudios internacionales. Que no contengan altísima cantidad de ideología y un sinnúmero de grupos y subcomisiones de estudio que solo continúan relatos, en muchos casos hasta guiados por información derivada de medios o sitios digitales, en nada especializados.

Propongo entonces que, superadas esas instancias, revisemos los nuevos desafíos que han dañado al sistema internacional y a los que no se presenta atención alguna. Para que con la concentración de estudios de política y economía de excelencia se pueda generar una nueva escuela de estudios en la materia y la apertura de espacios en favor del diálogo con objetivos diplomáticos de paz y solidaridad; la generación de

lineamientos que colaboren en sanar el sistema de cooperación internacional y fortalezcan las fragilidades políticas y económicas que amenazan a las democracias en el mundo.

Es tiempo de que, en el mundo de la política y las relaciones internacionales, se busquen de manera científica, y con excelencia y profesionalismo, los distintos valores y variables que están en juego en la constitución del actual ordenamiento internacional, en favor de la democracia, la integración, el desarrollo y el medio ambiente. Para que países como el nuestro puedan también *aggiornar* su política exterior a nuevas instancias y formas, que le permitan generar diplomacia eficiente que priorice la inserción internacional. Una diplomacia que, con rigor científico y académico, y con ejecución de excelencia profesional, incluya objetivos y lineamientos para el crecimiento y desarrollo nacional en el orden internacional.

Los resultados vendrán en favor del desarrollo del país en la medida que se realice una apuesta segura a las relaciones económicas y comerciales, la promoción amplia del sector privado y la transaccionalidad económica, la promoción de exportaciones e inversiones, la definición de una marca nacional con indicadores genuinos, la promoción de la cultura y la producción cultural, la integración regional y las nuevas alianzas estratégicas abiertas al mundo. Todo ello derivará en la generación de mayor cantidad de puestos de trabajo genuinos y empleos. Procurando ser parte de una ecología integral, una casa propia con un orden mundial más justo.

Referencias bibliográficas

Aloe, Víctor D. (2023). *Democracia exhausta y prosperidad inútil. El conocimiento científico de la política y la economía del siglo XXI*. Madrid. Ed. Amazon.

Barston, Ronald P. (1988). *Modern Diplomacy*. Londres. Ed. Barston.

Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina. ¿Quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires. Ed. Eudeba.

Calduch Cervera, Rafael (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. "Capítulo 7: la diplomacia". Madrid. Ed. Universitaria Ramón Areces.

Cavarozzi, Marcelo (2006). *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires. Ed. Ariel.

Dalbosco, Hugo Luis (2017). *Los diplomáticos profesionales y la formación de la política exterior (1983-2007)*. Buenos Aires. Ed. Cúspide.

Ferrari, Gustavo (1982). *Esquema de la política exterior argentina*. Ed. Eudeba.

Galtung, Johan (2003). *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*. España. Ed. Bilbao Bakeaz.

Hoffman, Stanley (1979). *Teoría contemporánea sobre las Relaciones Internacionales*. Ed. Troquel.

Kennedy, Paul (1989). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona. Ed. Plaza y Janes.

Kissinger, Henry (1995). *La diplomacia*. México, Buenos Aires. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Kissinger, Henry (2016). *El Orden Mundial*. Madrid. Ed. Random House.

Kissinger, Henry (2013). *Orden Mundial*. Colombia. Ed. Debate.

Lanús, Juan Archibaldo (2021). *Libertad o sumisión*. Buenos Aires. Ediciones del Dragón.

Lanús, Juan Archibaldo (1988). *De Chapultepec al Beagle, política exterior argentina 1945-1980*. Buenos Aires. Ed. Emecé.

Lanús, Juan Archibaldo (1996). *Un mundo sin orillas. Nación, Estado y globalización*. Buenos Aires. Ed. Emecé.

Lindberg, S. & Lührmann, A. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, Vol. 26, N.° 7, 1095-1113.

Lascano y Vedia, Julio Ramón (2021). *Hacia una nueva diplomacia: Ideas para el diseño de una política exterior*. Buenos Aires. Ed. Biblos, Politeama.

Lascano y Vedia, Colotta, Rodríguez y De Giorgis (2021). *Manual de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. Universidad Austral, Universidad del Salvador y Universidad de Belgrano. Ed. Teseo.

Lascano y Vedia, Julio Ramón (2009). *Política y diplomacia. Hacia una política institucional*. Buenos Aires. Ed. Mi Llave.

Pasquino Gianfranco (2004). *Nuevo curso de ciencia política*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Papa Francisco (2015). *Laudato Si, Carta Encíclica sobre el cuidado de la casa común*. Roma. Ed. Vaticana.

Putnam, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics, the logic of two level games. *Revista International Organization,* Vol. 42, N.° 3.

Ramonet, Ignacio (2016). *El imperio de la vigilancia. Nadie está a salvo de la red global de espionaje*. Buenos Aires. Ed. Capital intelectual.

Rapoport, Mario (2018). *Política internacional argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días*. Ed. Capital Intelectual.

Rouquier, Alain (2017). *El siglo de Perón*. Buenos Aires. Ed. Cúspide.

Russel, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel (2010). *Autonomía, neutralidad y globalización, una readaptación contemporánea*. Buenos Aires. Ed. Capital Intelectual.

Salimena, Gonzalo (2022). *Repensar las Relaciones Internacionales. Enfoques contemporáneos en torno a las teorías internacionales, la geopolítica y el mundo globalizado*. Buenos Aires. Ed. Teseo.

Sanchíz Muñoz, José (2018). *Historia diplomática argentina*. Ed. Eudeba.

Satow, Ernest (1948). *Satow's Guide to diplomatic practice*. Fifth Edition. Edited by Lord Gore-Booth. Longman Group Limited.

Londres. Ed. Bath Press.

Santiago, Alfonso (2022). *La dignidad de la persona humana. Fundamento del orden jurídico nacional e internacional*. Buenos Aires. Ed. Abaco.

Shumway, Nicolás (2015). *La invención de la Argentina*. Buenos Aires. Ed. Booket.

Sori, Bernardo y Martuccelli, Danilo (2008). *El desafío latinoamericano*. Buenos Aires. Ed. Siglo XXI, Editora Iberoamericana.

---

1. Anna Lürmann y Staffan Lindberg (2019), A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, Vol. 26, N.° 7, 1095-1113. Disponible en https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2019.1582029.
2. Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, 2011. Fondo de Cultura Económica, primera edición, p. 226.
3. Empresas emergentes, o *startups*, valuadas en más de 1.000 millones de dólares.
4. En la década de los 90, el entonces canciller de la nación, Guido Di Tella, impulsó la creación de la Fundación Exportar, que creaba los centros de promoción comercial en los principales consulados argentinos en el extranjero. Se incorporaron funcionarios del Ministerio de Economía y se los asimiló a la diplomacia. La misión primordial de Cancillería era el diagnóstico, prospección, propuestas y políticas en el orden comercial y a favor de las inversiones.
5. Bertrand Badie (2013), *La diplomacia de contubernio*. Ed. EDUNTREF. Primera edición.
6. El *Informe Mac Bride*, también conocido como “Voces múltiples, un solo mundo”, es un documento de la UNESCO publicado en 1980 y redactado por la comisión presidida por el irlandés Sean Mac Bride, ganador del Premio Nobel de la Paz. El objetivo del informe era analizar los problemas de la comunicación en el mundo y las sociedades moderas, particularmente de la comunicación de masas y la prensa internacional, y entonces sugerir un nuevo orden comunicacional para resolver estos problemas y resolver la paz.
7. Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2017, *Informe sobre la Medición de la Sociedad de la Información de 2017*, disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_ES_S.pdf.
8. GAFAM, acrónimo dado a las cinco empresas tecnológicas estadounidenses más grandes: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft.
9. Ignacio Ramonet, 2016, *El imperio de la vigilancia*. Ed. Capital Intelectual. Primera edición, p. 17.
10. Información obtenida del medio periodístico *El Cronista*, 28 de mayo de 2014, disponible en https://www.cronista.com/infotechnology/internet/Mark-Zuckerberg-quiere-brindar-conexion-a-Internet-a-traves-de-drones-20140328-0001.html.
11. Ignacio Ramonet, 2016, *El imperio de la vigilancia*. Ed. Capital Intelectual,

p. 17.

12. Entrevista de Daniel Hopenhayn a Martin Hilbert para BBC. 20 de octubre de 2020. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-54484758.
13. Entrevista de Daniel Hopenhayn a Martin Hilbert para The Clinic. 19 de enero de 2017. Disponible en https://www.theclinic.cl/2017/01/19/martin-hilbert-experto-redes-digitales-obama-trump-usaron-big-data-lavar-cerebros/.
14. Juan Archibaldo Lanús, 1996, *Un mundo sin orillas*. Ed. Emecé, pp. 28, 29 y 30.
15. Julio Lascano y Vedia, 2009, *Política y diplomacia. Hacia una política institucional*. Editorial Mi Llave.

Las cuatro definiciones de Alberto Fernández sobre su política exterior

Alejandro Simonoff

El presidente Fernández ha esbozado diversos conceptos para definir su estrategia internacional: “dinamismo pragmático”, “idealismo realista”, “pragmatismo que no olvida los valores” y “multilateralismo cooperativo”. Como sostuvo Stephen Walt:

> Todo el mundo usa teorías –ya sea él/ella lo sepa o no– y los desacuerdos acerca de la política usualmente estriban en desacuerdos fundamentales acerca de los resultados en la forma y en cómo resulta la distribución de las fuerzas básicas (Walt, 1998: 29).

Sin embargo, aquí nos encontramos con un *policy marker* que delinea conceptos que nos permiten observar si tienen algún grado de vinculación con las contribuciones generadas desde el ámbito académico, como así también dar luz sobre la trayectoria de su política exterior.

El análisis discursivo nos permite ver elementos interesantes para los estudios de política exterior,[1] ya que a través de aquella tarea nos hace notar que el lenguaje tiene un doble poder: el de descifrar y el de disfrazar, y esto no es un juego de palabras, sino que se trata de que aquel “no solo dice y oculta, sino que también traiciona. Esto es, el lenguaje revela lo que no pone de manifiesto, lo que se oculta detrás de lo que

se dice y no se dice" (Del Águila y Montoro, 1984: 13).

Nuestro corpus documental está compuesto de cinco discursos del presidente Alberto Fernández: el de asunción, los de Apertura a las Sesiones Parlamentarias de 2020, 2021, 2022 y 2023, como así también las declaraciones realizadas a la Agencia Télam durante su viaje a Rusia, China y Bahamas en febrero de 2022.

Primera definición: el "dinamismo pragmático"

En su mensaje de asunción, Alberto Fernández definió su política exterior como un "dinamismo pragmático" caracterizado por el hecho de que la "Argentina no debe aislarse y debe integrarse a la globalización. Pero debe hacerlo con inteligencia preservando la producción y el trabajo nacional" (Fernández, 2019).[2]

Nótese aquí que no es un discurso que rechaza la globalización, sino que busca combinarla con un interés propio, y no su anulación, como lo hizo la gestión anterior: "Una Argentina inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales. Ni más ni menos lo que hacen todos los países desarrollados que promueven el bienestar de sus habitantes" (Fernández, 2019).

Esta definición nos recuerda a la realizada por Helio Jaguaribe, uno de los padres fundadores del autonomismo, cuando definió la construcción de política exterior como "una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone" (Jaguaribe, 1974: 104).[3]

Los gobiernos que ejecutaron la autonomía heterodoxa en la Guerra Fría (los de Perón, Frondizi, Illia, Cámpora y Alfonsín) se caracterizaron por impulsar una estrategia centrada en la prioridad regional y poseer un modelo económico que podía o no coincidir con las expectativas de la

metrópoli, pero no cruzaban los lineamientos estratégicos del bloque y distinguían cuando estaban en juego los intereses de este último o los de la potencia hegemónica (Puig, 1984). En cambio, los occidentalistas consideraron que el país no contaba con márgenes de maniobra[4] y por lo tanto debía plegarse a la agenda de la cabeza del bloque.[5]

Desde 1945 hasta los comienzos de la primera década del nuevo milenio, las relaciones de nuestro país tuvieron una plataforma básica triangular con Brasil y Estados Unidos, donde aquellas tendencias se fueron recostando en uno u otro lado, según su orientación. Pero este campo de juego, luego de la crisis de 2008 y el ascenso de China, fue cediendo su lugar a uno romboidal, que lo reemplazó (Busso, Actis y Novello, 2017).

La construcción de la estrategia de vinculación externa se asentó en dos planos: una diplomacia comercial dinámica y la defensa de una serie de principios. La primera obedece a una integración al sistema internacional con una mirada plural –el mundo no es solo la alicaída tríada occidental, como creyó la gestión anterior–, como lo dijo en marzo de 2020:

> … vamos a avanzar con una agenda sin exclusiones en la que avancemos en esquemas de asociación con países desarrollados, con países emergentes y con países en desarrollo. Por eso, al tiempo que hemos abierto nuevos canales de diálogo con potencias de América y Europa estamos trabajando activamente en reafirmar nuestras asociaciones estratégicas integrales con China y Rusia (Fernández, 2020).

Queremos rescatar aquí el “diálogo” interregional: se refirió al Acuerdo Mercosur y Unión Europea, pero como contrapeso también rescató las asociaciones estratégicas con países que no son parte de la tríada occidental.

En términos materiales queremos destacar que si bien en el

primer año de la gestión de Fernández, producto de la pandemia, hubo una contracción del comercio internacional argentino del orden del 15 %, se sostuvo el superávit (cayó un 12 %); en 2021 los porcentajes subieron a un 45,1 % en el primer caso y a un 17 % en el segundo, y para 2022 los números siguieron creciendo, aunque producto de la guerra en Ucrania el superávit se contrajo casi un 50 % (por la suba de los costos de la energía); en el primer semestre de 2023, los efectos de la sequía alteraron las exportaciones produciendo un déficit de 1.200 millones de dólares.

En segundo lugar, encontramos los principios que enarbolaba el nuevo gobierno: "… la Argentina levantará alto sus principios de paz, de defensa de la democracia, de plena vigencia de los derechos humanos. Defenderemos la libertad y autonomía de los pueblos a decidir sus propios destinos" (Fernández, 2019).

La llegada del conflicto bélico en territorio ucraniano fue una oportunidad para hacer valer el *principio de paz* y estuvo presente en varios pasajes del mensaje al parlamento de 2022, donde ratificó la posición tomada por su gobierno el 22 de febrero:

> La República Argentina, fiel a los principios de la convivencia internacional, hace un llamamiento a la paz y a la resolución pacífica de las controversias internacionales. La Argentina siempre rechazará el uso de la fuerza armada y reitera la necesidad del respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (Fernández, 2022).[6]

Creemos que esta toma de posición debió ser más enfática con respecto al principio de integridad territorial violado por Rusia –como ya el país lo había señalado en 2014 con motivo de la anexión de Crimea–,[7] por el impacto que tiene en la cuestión Malvinas. Además advirtió que esa "guerra, en un

mundo que se ha globalizado, indefectiblemente genera consecuencias sobre nuestro país" (Fernández, 2022).

Sin embargo, desde ese momento, la Argentina fue adoptando una actitud crítica frente a Rusia, tanto en su voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas –donde se exigió la detención de las hostilidades– como en la Comisión de DD. HH. del mismo organismo –donde se suspendió la participación de Moscú–.[8]

Ante la iniciativa de más de setenta países se convocó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a una sesión extraordinaria de emergencia para tratar la intervención rusa en Ucrania. Allí la delegación argentina "condenó" la "invasión" –palabras que hasta ese momento se habían evitado–, justificándolo en el hecho de que "ninguna adquisición territorial puede ser reconocida como legal a partir del uso o la amenaza del uso de la fuerza. Es la lógica consecuencia del respeto por la soberanía e integridad territorial de todo Estado", dijo la embajadora María del Carmen Squeff (Lugones, 2 de marzo de 2022: 28).

La segunda cuestión estuvo motivada en la denuncia de una masacre en Bucha, realizada por el gobierno ucraniano, tras la retirada de las tropas de Moscú de esa localidad, cuestión que el gobierno ruso niega. En esta oportunidad, a diferencia de la anterior cita del cónclave mundial, los votos afirmativos disminuyeron en relación con la resolución de principios de marzo y las abstenciones crecieron. Aquí, y previa conversación con el premier canadiense, Justin Trudeau, la posición de Buenos Aires avaló la expulsión, que se fundamentó en "una tradición del país en materia de Derechos Humanos", aunque se decidió también no acompañar la expulsión de Rusia del G-20 (La Red, 7 de abril de 2022).

Cómo interpretar esos hechos a la luz de la teoría autonómica de la cual la administración del Frente de Todos ha dado muestra de cierta cercanía. Conceptualmente, la

autonomía es un término relativo en donde el país periférico opta "por responder a las aspiraciones del centro" en aquellos asuntos en los cuales "los intereses cotidianos se convierten en vitales" (Puig, 1980: 152-153).[9] Motivo por el cual ese giro de los meses de marzo y abril de 2022 podría interpretarse en esa dirección, aunque existe un elemento adicional que lo tensiona, ya que en otro texto el autor rosarino señaló que "el autonomista heterodoxo no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del 'bloque', apreciaciones políticas y estratégicas que solo consulta el interés propio de la potencia hegemónica…" (Puig, 1983: 68).[10]

Si bien el voto de la Asamblea General siguió un lineamiento a favor de la integridad territorial y no uso de la fuerza, elementos de los cuales el país ha esgrimido en la Cuestión Malvinas, en el caso de la suspensión de Rusia en la Comisión, la administración de Fernández aceptó dogmáticamente la posición norteamericana,[11] incluso alejándose de la alianza política con México, el cual se abstuvo también en esta oportunidad.

Aunque también existieron ciertos gestos en una dirección más autonómica –contraria a profundizar el aislamiento internacional de la Federación de Rusia buscado por Biden–, como el ya mencionado rechazo a su expulsión del G-20, o la reunión del embajador Villegas Beltrán, a cargo de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con el representante de Moscú ante ese organismo, o cuando el ministro de Economía Martín Guzmán no adhirió al boicot organizado por Washington contra los disertantes del gobierno de Putin en el recinto del G-20, o la abstención en la expulsión como observador en OEA.

La *defensa de la democracia* tuvo un lugar especial en el mensaje al Parlamento de 2021, luego del retorno de esta en Bolivia tras el golpe de 2019.[12] El presidente argentino la pudo blandir como un éxito:

> … Estamos orgullosos de nuestra política fraterna hacia el Estado Plurinacional de Bolivia. Jamás reconocimos al régimen ilegal surgido de un golpe de Estado contra Evo Morales. Le dimos cobijo al presidente constitucional derrocado, y a otros hermanos y hermanas que corrían peligro de muerte. Hoy vemos con mucha alegría que Bolivia recuperó su vida democrática (Fernández, 2021).

El triunfo de Luis Arce en Bolivia permitió al gobierno argentino aumentar sus capacidades en la región, que se mostraba complicada por la extensión de la ola conservadora.

En la *defensa de los derechos humanos* el país obtuvo la designación de la Presidencia del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y ha sido un reconocimiento a su trayectoria desde 1983 hasta el presente. El gobierno no solo se concentró en aquellos tradicionales de la temática, sino también a los nuevos, que ponen el foco en la discriminación por géneros y en las diversidades sexuales. El presidente en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2022 reconoció que la pandemia del covid-19:

> … ha agudizado la violencia contra las mujeres, ha intensificado la estigmatización de los migrantes, las personas afro descendientes, las minorías étnicas, las personas LGBTIQ+, los adultos mayores, las personas con discapacidad, y ha ocasionado un grave impacto, en los pueblos indígenas… (Fernández, 21 de septiembre de 2022).

En función de ello, Fernández rescató la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, la sanción de las leyes de Legalización del Aborto, de Atención y Cuidado Integral de la Salud y del Cupo Laboral Travesti-Trans, como parte de su agenda en temas de derechos humanos (Fernández, 21 de septiembre de 2022).[13]

También lo hizo en un plano más tradicional, cuando reafirmó su compromiso, conjuntamente con Francia –la otra impulsora del acuerdo internacional lanzado en 2015–, con la búsqueda de la ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada de personas, el cual consideró "un instrumento crucial para la lucha contra la impunidad" (Fernández, 21 de septiembre de 2022).

La situación de los derechos humanos en la región en general y particularmente en los casos de Venezuela, Nicaragua y Cuba nutrieron la agenda del primer mandatario. En todos esos casos reclamó el principio de no intervención, buscando una solución pacífica negociada que incluya a todos los sectores y la coordinación con López Obrador.

Dentro del primer caso, no acompañó las resoluciones de OEA contra el chavismo, aunque criticó al régimen, y votó a favor del informe de la Comisión de DD. HH. de la ONU, aunque apostó al diálogo, al igual que México.[14] Como dato relevante tenemos la salida del Grupo Lima en marzo de 2021, agrupamiento que expresaba la política de Trump de apoyo irrestricto a la oposición al chavismo, que según el gobierno argentino "no ha conducido a nada" (Niebieskikwiat, 25 de marzo 2021: 1).[15]

Cuando se produjo la visita del enviado de Joe Biden, el director de Asuntos Hemisféricos del Consejo Nacional de Seguridad, Juan González, tuvo lugar una conversación "híbrida" (virtual y presencial) con el presidente Fernández, que tenía síntomas de covid; el secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Beliz; el canciller, Felipe Solá, y el presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa, sobre la crisis en Venezuela. A pesar de la visión crítica de Washington expresada en *Clarín*, y si bien existieron diferentes criterios sobre el tema, se destacó que ambos países coincidían en la búsqueda de una solución negociada y "que haya elecciones

libres en el país caribeño" (López San Miguel, 15 de abril de 2021: 13).[16]

En el caso de Nicaragua, tanto el gobierno argentino como el mexicano fueron endureciendo su posición contra la represión llevada adelante por el régimen de Ortega, en el plano internacional, pero siguen absteniéndose en la OEA (Beldik, 3 de julio de 2021: 13).

Finalmente, respecto de la situación en Cuba, luego de la represión de las protestas de julio de 2021 y la condena de la OEA, la Argentina y México se abstuvieron, y solo los gobiernos de Jair Bolsonaro e Iván Duke acompañaron los comunicados condenando el accionar del régimen castrista (Niebieskikwiat, 1 de agosto de 2021: 20).

Estas cuestiones volvieron con la visita del consejero de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, ya que con ella se impugnó nuevamente el relato de la oposición política que ubicaba al gobierno argentino como parte del eje La Habana-Caracas-Managua. En la misma dirección se expresó Carlos Pagni, para quien esta visita "desmiente la imagen convencional" (sic) sobre la política externa del gobierno argentino (Pagni, 5 de agosto de 2021).[17] Frente a una situación regional complicada –Colombia, tradicional aliado de EE. UU., convulsionado, el Brasil de Bolsonaro, la debilidad del nuevo gobierno peruano–, "la Argentina es un remanso para quien mira el área pensando, más que en un alineamiento ideológico, en la seguridad continental" (Pagni, 5 de agosto de 2021).

Segunda definición: el idealismo realista

El presidente Fernández, en su mensaje de apertura de las sesiones ordinarias en marzo de 2021, precisó la línea expresada en su discurso de asunción cuando caracterizó sus vinculaciones con el mundo como de "dinamismo pragmático", que combinaba dos planos: una diplomacia comercial dinámica y la defensa de una serie de principios (paz, democracia,

derechos humanos), allí se señaló:

> Construimos relaciones serias con las grandes potencias y los grandes bloques, como los Estados Unidos, China, Rusia, Medio Oriente y la Unión Europea. Dejamos atrás la política de sumisión y fotos. Consolidamos un idealismo realista y un pragmatismo que no olvida los valores… (Fernández, 2021).

En la primera oración resaltó y precisó las vinculaciones con los poderes mundiales como "serias", no habla del "mundo" en términos genéricos e imprecisos como la administración de Macri. Además, en la segunda contrastó con ella, al calificarla como de "sumisión y fotos", por su tendencia globalista y de *marketing* sin contenido. En la última, aunque utilizó categorías de las Relaciones Internacionales ("idealismo", "realismo" y "pragmatismo"), no debemos tomarlas de esa manera, sino de una más vulgar, ya que buscó otorgarles a los "principios" el significado de objetivos y metas a alcanzar, y al "realismo" y al "pragmatismo" el de medios, y no asumirlos como un fin en sí mismo, no en el sentido que le dan los académicos en Relaciones Internacionales.

En una nota de opinión aparecida en el portal web *Infobae*, Fabián Calle (2 de marzo de 2021) realizó una crítica a la utilización de los conceptos de idealismo y realismo por parte del presidente desde una óptica disciplinar tradicional y clásica. Mientras que los estudiosos necesitamos de instrumentos conceptuales que le den sentido a un mundo complejo, los decisores –quienes generalmente no leen teorías de relaciones internacionales– hacen uso de ellos a través de la praxis, o desde un sentido lato de esos términos, e incluso, como reconoció Stephen Walt (1998), para comprender sus acciones hacen un uso mixto de ellos.[18]

Más allá del cambio de Trump por Biden, la agenda no sufrió modificaciones, ya que para Washington continuó siendo

relevante la disputa con China[19] y la situación de Cuba y Venezuela; la única salvedad fue la promesa demócrata de volver a una estrategia multilateral. En el caso de Buenos Aires su principal preocupación es la resolución del problema del endeudamiento heredado de la administración conservadora de Mauricio Macri.

En declaraciones a *Perfil* el subdirector del Programa Latinoamericano del Wilson Center –*lobby* demócrata– y responsable del Proyecto Argentino de esa organización, Benjamín Gedan, señaló que ambos gobiernos tendrán "oportunidades" para cooperar en temas de interés de Washington como la "lucha contra la corrupción, la energía nuclear civil, la protección del medio ambiente marino y el combate contra el terrorismo y narcotráfico". Con respecto a la renegociación con el FMI, principal preocupación de Buenos Aires, sostuvo que tanto el organismo multilateral como EE. UU. "querrán ver un rumbo sostenible para Argentina que evitaría crisis económicas y garantiza su acceso al mercado de capitales" (Beldyk, 23 de enero de 2021: 27).

¿Qué significa el retorno a una estrategia multilateral por parte de Estados Unidos? Si bien en términos generales este diseño permite reglas de juego claras y disminuir la incertidumbre internacional, no menos cierto es que si ese retorno se lleva a cabo bajo los parámetros de lo que Rodrik denominó hiperglobalización,[20], como todo lo indica, resulta un problema para Estados periféricos, como la Argentina, que vienen perdiendo capacidades frente a organismos multilaterales y empresas transnacionales.

El acercamiento al multilateralismo se fue cristalizando con el anuncio del retorno a los Acuerdos de París, que fue un signo auspicioso, y, de hecho, en febrero de 2021 Alberto Fernández recibió una invitación formal de parte de John Kerry (encargado especial del gobierno norteamericano para las cuestiones climáticas) para participar el 22 de abril de la

Cumbre de Líderes sobre Cambio Climático (*Página/12*, 27 de febrero de 2021).[21]

La administración Fernández había manejado varios niveles de acercamiento y distanciamiento en la agenda de seguridad norteamericana bajo Trump (global, región, nacional).[22] Por ejemplo, a nivel global, si bien existe una continuidad de la caracterización de Hezbolá como organización terrorista, en julio de 2020 el presidente valoró el Memorándum de Adis Abeba de 2013 (Niebieskikwiat, 17 de julio de 2020: 1), con el cual el gobierno de Cristina Fernández intentó destrabar la cuestión de los atentados de los años noventa pero que había significado un quiebre en el uso de este tema como un *linkage* con Estados Unidos.

Respecto de la crisis venezolana no hubo cambios significativos con la llegada de Biden, aunque existe una actitud menos confrontativa en términos declarativos y con cambios instrumentales. Un dato importante fue la propuesta argentina de presentarse como un puente entre los sectores en disputa y alejarse de las posiciones más radicalizadas con el Grupo Lima[23] y Guaidó, por un lado; además, la crítica a la situación de los derechos humanos contra el gobierno de Maduro, por otro; y a su vez, el reforzamiento de la alianza con México para la opción regional. En ese sentido, la clave está en si su propuesta de no intervención, solución pacífica e involucramiento de todos los sectores en la resolución del problema pudo afirmarse.[24]

Tercera definición: salir de la dependencia con muchos puentes

En su gira por Rusia, China y Barbados, el mandatario argentino realizó declaraciones sobre su política exterior a la agencia oficial Télam y se generó polémica.[25] ¿Qué ha dicho? Ha señalado que “La Argentina tiene una dependencia muy grande del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de Estados

Unidos. Necesitamos abrir otros puentes, y apostar por el multilateralismo, sin ser satélites de nadie" (Bimbi, 3 de febrero de 2022).

Estas declaraciones fueron criticadas desde diversos *think tanks* demócratas norteamericanos, que las calificaron como un "exabrupto o provocación" (Lugones, 4 de febrero de 2022: 9). Sin embargo, no hubo declaraciones oficiales del gobierno de Biden en ese sentido, solo una declaración *on background* para hacer saber su posición respecto del viaje, no de las expresiones (Mardones, 13 de febrero de 2022: 8).[26]

También los sectores globalistas locales reaccionaron contra aquellas declaraciones consideradas como desacertadas, improvisadas y resultado de "la subordinación del voluntarismo ideológico de un sector de la coalición gobernante" (García Moritán, 4 de febrero de 2022). Este tipo de argumentación no era nuevo y buscó utilizar la vieja y remanida acusación de ideológica respecto de una política exterior autonomista, ya que esta no se ajusta a sus parámetros;[27] desconocen de ese modo el carácter alternativo a la inserción neoliberal que proponen dichos sectores, y con ello ocultan sus propios designios.[28]

En el mismo texto se le adjudicaron al presidente cosas que no ha dicho, o hecho, como "apostar casi con exclusividad al eje Ruso Chino" (García Moritán, 4 de febrero de 2022), con lo cual se ignoran muchos de los gestos y acciones ejecutados por esta administración hacia Estados Unidos y Europa Occidental.[29]

En primer lugar, la constatación hecha por Alberto Fernández es un dato objetivo, la Argentina tiene una gran dependencia de los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI), particularmente la tuvo en los años noventa y durante el mandato de Cambiemos.[30] Por otro lado, presentó una estrategia, como la ratificó en su mensaje al Parlamento, de características multilaterales pero también multipolares ("varios puentes"), y no de cambio de

dependencia, como sugieren los críticos (“no ser satélites de nadie”).

Pero dentro de estos “varios puentes”, se encuentra el que puede ofrecer Rusia y que el pensamiento occidentalista denuncia como una adhesión a la “izquierda geopolítica que diseña sus alianzas y define sus intereses en función de un enemigo principal, los Estados Unidos” (Pérez Llana, 14 de febrero de 2022: 20).

Aunque desde posiciones claramente antagónicas con la postura autonomista declamada por la administración del Frente de Todos, las críticas se concentraron en un elemento contextual: no era el momento de hacer tales declaraciones, tanto por las negociaciones con el FMI como por la inminencia de la guerra en Ucrania, lo cual pudo resultar razonable de discutir, pero también, y sobre todo, por la cuestión más estructural: la impugnación de la búsqueda de márgenes de maniobra (García Moritán, 4 de febrero de 2022; Pérez Llana, 14 de febrero de 2022: 20).[31]

A pesar del escenario catastrófico presentado por esas perspectivas, Alberto Fernández ha tenido logros en su estrategia de inserción internacional, como la designación para conducir el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el “desafío de presidir” la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Fernández, 1 de marzo de 2022).

La Argentina logró la primera designación debido a que para ese año, 2022, le correspondía a un país latinoamericano. Al respecto el canciller Cafiero destacó que

> Argentina asumirá por primera vez en la historia la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Es un reconocimiento a nuestro país y su compromiso con los derechos humanos como parte de la identidad nacional desde la recuperación de la democracia (*Clarín*, 7 de diciembre de 2021:

14).

Es interesante esta designación por parte de la comunidad internacional, sobre todo en un rubro donde esta administración ha recibido fuertes críticas, como veremos más adelante y ya lo vimos en los anteriores informes, dado que la nominación inscribió al gobierno actual dentro de la tradición inaugurada en 1983 de defensa de los derechos humanos.

La otra designación fue la Presidencia de la CELAC, un organismo regional que excluye a Estados Unidos y Canadá, y que está conformado por todos los países de la región –salvo el retiro temporal del Brasil de Bolsonaro–. Su objetivo es la coordinación política regional para lograr el posicionamiento de América Latina a nivel global, y Argentina, además reforzó su alianza con México –anterior cabecera de la Organización–. [32] Los críticos de esta institución suelen concentrarse en la presencia de Cuba, Nicaragua[33] y Venezuela para darle un tinte antinorteamericano (Niebieskikwiat, 7 de enero de 2022: 11) y obviar la heterogeneidad de regímenes que conviven allí y que apuestan a tener un perfil propio en el sistema internacional.

El momento del multilateralismo cooperativo

El presidente señaló en su mensaje al Parlamento de 2002 que su política exterior estaba

> … basada en el multilateralismo cooperativo. Apoya con firmeza la paz, la seguridad internacional, la solución pacífica de las controversias, los derechos humanos, la defensa de la democracia y el cuidado del medio ambiente. En todos los foros bregamos por soluciones cooperativas e igualitarias a los grandes problemas globales (Fernández, 2022: 9).

Ahora bien, ¿cómo se ejecuta el multilateralismo

cooperativo declarado por Alberto Fernández? La respuesta nos la da por la enumeración de acciones en su agenda internacional:

> Lo hicimos a partir de nuestra identidad y defendiendo nuestros intereses; alzamos nuestra voz en la CELAC, en el Mercosur, en la Cumbre de las Américas, en el G-20 y en el G-7. También aspiramos a ser parte de los BRICS; dialogamos con los líderes de todo el mundo buscando contribuir a la paz mundial y a la unidad latinoamericana (Fernández, 1 de marzo de 2023).

Como ha sostenido el internacionalista chileno Francisco Rojas Aravena, uno de los impulsores desde el campo académico del multilateralismo cooperativo, el accionar dentro de este se caracteriza por "el reconocimiento de las pautas mínimas de coordinación de políticas internacionales, vincula en esencia los cálculos de intereses individuales de los actores con los marcos institucionales en los cuales se desenvuelve" (Rojas Aravena, 2000: 53).[34] Como acertadamente apuntó Amado Cervo en este tipo de estrategia, "los intereses nacionales se diluyen en el orden creado por el multilateralismo de las relaciones internacionales, la llamada gobernanza global" (Cervo, 2003: 18).

Sin embargo, para el autor chileno:

> … el crecimiento del multilateralismo cooperativo permitirá el establecimiento de regímenes internacionales con un fuerte sustento político y con capacidad de superar el déficit democrático, cuyas resoluciones y coordinación de políticas den como resultado a su vez el establecimiento de bienes públicos globales de acceso universal (Rojas Aravena, 2000: 53).[35]

En ese sentido el gobierno argentino durante el primer semestre de 2023 ha realizado la Cumbre de CELAC en Buenos

Aires –evidenciando un rol de articulador de las demandas regionales–, la búsqueda de una solución diplomática a la guerra en Ucrania desde una posición neutral,[36] o la defensa de la democracia y los derechos humanos, principalmente en América Latina, buscando soluciones políticas de fondo a los desafíos que atraviesa el área en esta materia desde el principio de no injerencia.[37]

No nos resulta extraña la familiaridad de Alberto Fernández con la Escuela Chilena de Relaciones Internacionales,[38] recordemos que Carlos Ominami es un hombre de consulta del presidente (Niebieskikwiat, 6 de febrero de 2020).[39] Pero no creemos que esta elección sea azarosa, ya que dicho núcleo intelectual desde hace décadas ha estado influenciado por el globalismo asimétrico, que en este caso podría ayudarnos a comprender cierto giro que la administración ha venido teniendo desde mediados de 2022, y hemos ido registrando en nuestros informes, donde los elementos de esta categorización están constituyendo el núcleo duro de la gestión y desplazando, aunque no eliminando, los componentes autonomistas.

Conclusiones

Si bien la intención de un *policy maker* de definir sus acciones dentro de un marco conceptual no es habitual, nos resultó interesante, ya que nos ayuda a comprender ciertas inflexiones que se fueron dando en la gestión y tener de ella una visión más variada y rica.

A lo largo de su gestión, el presidente Alberto Fernández ha identificado su estrategia de inserción internacional en términos de búsqueda de márgenes de maniobra, la utilización de conceptos como “dinamismo pragmático”, “idealismo realista” y “pragmatismo que no olvida los valores”, que juntamente con sus declaraciones en su controvertida gira por Rusia, China y Bahamas en 2022, van en esa dirección. Pero

también, la aparición del "multilateralismo cooperativo" marcó cierto cambio de preferencia hacia el No Alineamiento Activo, más próximo al globalismo.

Referencias bibliográficas

Aron, Raymond (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid. Alianza Editorial.

Asiain, Andrés (30 de enero de 2022). Nuevo acuerdo con el FMI. Cash, Suplemento Económico de *Página/12*, p. 7.

Beldyk, Mariano (23 de enero de 2021). Las prioridades de Biden para la Argentina y América del Sur.*Perfil*, pp. 26-27.

Beldik, Mariano (3 de julio de 2021). Solá cierra su gira y prepara un nuevo mensaje sobre Nicaragua. *Perfil*, p. 13.

Bimbi, Bruno (3 de febrero de 2022). Entrevista a Alberto Fernández: "Necesitamos abrir otros puentes sin ser satélites de nadie". *Télam*. Disponible en https://www.telam.com.ar/notas/202202/582610-alberto-fernandez-rusia-entrevista.html.

Busso, A.; Actis, E. y Novello, M. R. (2017). La geometría de la política exterior argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. Busso, A. (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, tomo 2. Rosario. UNR Editora, pp. 11-51.

Calle, Fabián (2 de mayo de 2021). La política exterior en el discurso frente a la Asamblea Legislativa: ni idealismo ni realismo. *Infobae*. Disponible en https://www.infobae.com/opinion/2021/03/02/la-politica-exterior-en-el-discurso-frente-a-la-asamblea-legislativa-ni-idealismo-ni-realismo/.

Cervo, A. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Brasileña de Política Internacional*, 46, (2), pp. 5-25.

Clarín (26 enero 2022). La OCDE vuelve a analizar si acepta a la Argentina como país miembro, p. 6.

Clarín (4 de marzo de 2022). Guerra Rusia-Ucrania: Argentina votó a favor de que la ONU investigue crímenes de guerra rusos en Ucrania. Disponible en https://www.clarin.com/mundo/guerra-rusia-ucrania-argentina-voto-favor-onu-investigue-crimenes-guerra-rusos-ucrania_0_MSJB8jSYnq.html.

Del Águila, Rafael y Montoro, Ricardo (1984). *El discurso político de la transición española*. Madrid, CIS-S. XXI.

Fernández, A. (11 de diciembre de 2019). Asunción de Alberto Fernández: discurso completo del nuevo presidente. *Clarín*. Buenos Aires. Disponible en https://tinyurl.com/2hvvsb8t.

Fernández, A. (1 de marzo de 2020). Discurso del presidente Alberto Fernández al encabezar la apertura del periodo 138 de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Casa Rosada. Buenos Aires. Disponible en https://tinyurl.com/zjr66m7z.

Fernández, A. (1 de marzo de 2021). Palabras del Presidente… en la Apertura del 139 período de sesiones ordinarias, del Honorable Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires. Disponible en https://tinyurl.com/yp2dnhn7.

Fernández, A. (9 de junio de 2021). Declaración conjunta del presidente de la Nación, Alberto Fernández, y el presidente de España, Pedro Sánchez, desde el Museo de la Casa Rosada. Disponible en https://tinyurl.com/wpuy7785.

Fernández, A. (1 de marzo de 2022). Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 140 período de sesiones ordinarias, en el Congreso de la Nación Argentina. Disponible en https://tinyurl.com/mt8pd3yu.

Fernández, A. (1 de marzo de 2023). Discurso del presidente Alberto Fernández en la apertura del 141 período de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación. Casa Rosada. Disponible en https://tinyurl.com/48uuhvu6.

Forte, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos (2021). *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile. Catalonia.

Frydman, Felipe (2 de febrero de 2022). Pragmatismo y no alineamiento. *Perfil*, p. 22.

García Moritán, Roberto (4 de febrero de 2022). El mensaje de Alberto Fernández en Moscú: un ejemplo de imprudencia política. *Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/mensaje-alberto-fernandez-moscu-ejemplo-imprudencia-politica_0_yEm09Wmkqh.html.

González, Gustavo (8 de agosto de 2021). Secretos de la visita de Mr. Sullivan. *Perfil*, p. 10.

Jaguaribe, H. (1974). *Desarrollo económico y político*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

La Red (7 de abril de 2022). Detrás de escena: ¿cómo se decidió el voto argentino contra Rusia en la ONU? Disponible en https://www.lared.am/politica/detras-escena-como-se-decidio-el-voto-argentino-contra-rusia-la-onu-n1008231.

López San Miguel, Mercedes (15 de abril de 2021). Acercamiento cauteloso del enviado de Biden. *Página/12*, p. 13.

Lugones, Paula (2 de marzo de 2022). La Argentina volvió a condenar la invasión rusa a Ucrania. *Clarín*, p. 28.

Malthus Ruiz, Rafael (25 de marzo de 2021). Tras la salida de Argentina del Grupo de Lima, EE. UU.: dijo que la crisis de Venezuela requiere una "solución negociada". *La Nación*. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-abandona-el-grupo-de-lima-en-un-gesto-de-apoyo-a-venezuela-nid24032021/.

Mardones, Claudio (13 de febrero de 2022). El trasfondo del nuevo tironeo silencioso en la relación con Washington. *Tiempo Argentino*, p. 8.

Miranda, Roberto (1988). El análisis de la política exterior desde las perspectivas de las relaciones internacionales.

Rosario, CERIR, Serie 3 N.° 1.
Nejamkis, G. (2 de febrero de 2020). Bolsonaro reiteró que quiera reunirse con Alberto y habló de buena relación. *Clarín*, p. 8.
Niebieskikwiat, Natasha (6 de febrero 2020). El asesor internacional estrella de Alberto Fernández que fue desplazado de la gira europea. *Clarín*, p. 5.
Niebieskikwiat, Natasha (1 de diciembre de 2020). Fernández a Biden, quiero trabajar con usted para ordenar América Latina. *Clarín*, p. 10.
Niebieskikwiat, Natasha (17 de julio de 2020). El Presidente defendió el Pacto con Irán que firmó Cristina y antes criticaba. *Clarín*, p. 1.
Niebieskikwiat, Natasha (25 de marzo de 2021). Argentina se va del Grupo de Lima y se acerca más al chavismo. *Clarín*, p. 1.
Niebieskikwiat, Natasha (1 de agosto de 2021). Llega el máximo asesor en Seguridad de Biden y se vería con Fernández. *Clarín*, p. 20.
Nye Jr, Joseph S. (2019). What Is a Moral Foreign Policy? *Texas National Security Review*, Vol. 3, N.° 1 (Winter 2019/2020), pp. 96-108.
Página/12 (16 de enero de 2020). Felipe Solá creará en Cancillería la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/242006-felipe-sola-creara-en-cancilleria-la-direccion-de-la-mujer-y.
Página/12 (27 de febrero de 2021). Alberto Fernández fue invitado por Biden a la Cumbre de Líderes sobre Cambio Climático. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/326290-alberto-fernandez-fue-invitado-por-biden-a-la-cumbre-de-lide.
Página/12. 4 de febrero de 2022. Multilateralismo en la Federación Rusa, p. 5.
Pagni, Carlos (5 de agosto de 2021). Alberto Fernández ensaya

un acercamiento a los Estados Unidos. *La Nación*. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/politica/alberto-fernandez-ensaya-un-acercamiento-a-los-estados-unidos-nid04082021/.

Paraguassu, Lisandra (18 de febrero de 2022). EE. UU. critica la "solidaridad" de Bolsonaro con Rusia en plena crisis con Ucrania. *La Nación*. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/agencias/eeuu-critica-la-solidaridad-de-bolsonaro-con-rusia-en-plena-crisis-con-ucrania-nid18022022/.

Pérez Llana, Carlos (14 de febrero de 2022). El acercamiento a Moscú y Beijing: sus implicancias. *Clarín*, p. 20.

Perfil (26 de junio de 2021). Amnistía le exige al país que condene a Venezuela, p. 11.

Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires. GEL.

Rodrik, Dani (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch.

Rojas Aravena, Francisco (2000). Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo. Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latino-americanas*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 13-53.

Tokatlián, Juan Gabriel (11 de febrero de 2021). La diplomacia de equidistancia. *Clarín*, p. 25.

Walt, Stephen M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, N.° 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (Spring, 1998), pp. 29-32 + 34-46.

Yapur, Felipe y Bertoia, Luciana (8 de noviembre de 2021). Un gendarme muy complicado. *Página/12*, p. 8.

---

1. Reconocemos la influencia del trabajo pionero en esta materia de Roberto Miranda (1988).
2. Este es un rasgo que podemos vincular con el pensamiento autonómico puigiano que entiende la búsqueda de márgenes de maniobra dentro de un bloque, en este caso dentro de la globalización (Puig, 1984).
3. Las acciones y definiciones de Alberto Fernández no solo pueden

identificarse con el autonomismo clásico, sino también, como veremos, con el modelo del no alineamiento activo de Heine, Forte y Onimani (Frydman, 20 de febrero de 2022: 22).

4. Tras el fin del mundo bipolar los occidentalistas mutaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, "extraían del liberalismo genético de sus naciones, también los consensos internos y consejos externos, la inspiración para elaborar y programar la vigencia del paradigma neoliberal de inserción internacional…" (2003: 18).
5. Generalmente las dictaduras militares fueron más propensas a esta estrategia.
6. En la conversación entre Vladimir Putin y Alberto Fernández en febrero de 2022 se trató el tema de Ucrania, donde el argentino le indicó esa misma posición (*Página/12*, 4 de febrero de 2022: 5).
7. Eso no impidió que al año siguiente se firmara una Asociación Estratégica con la Federación Rusa,
8. No fueron pocos los analistas que sugieren que el acuerdo con el FMI podría tener impacto, no solo en materia económica, sino también en la política internacional de Alberto Fernández (Asiain, 30 de enero de 2022: 7).
9. Más allá de las cuestiones jurídicas que marcan claramente la responsabilidad del régimen de Putin en las acciones bélicas, no debemos desconocer una serie de cuestiones que involucran directamente a Washington, como la extensión de la OTAN, y los aumentos de los precios de la energía y los *commodities* que lo benefician estratégica y económicamente.
10. Si bien aún no existen bloques rígidos como en los momentos previos a la Gran Guerra de 1914 o durante la Guerra Fría, en la actualidad observamos una predisposición al disciplinamiento de los países periféricos en torno a la hiperglobalización buscada por la tríada (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) desde el fin del mundo bipolar. Entendiéndola como "el proceso de 'integración internacional de los mercados de bienes de capital' que excluye a la mano de obra que se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales" (Rodrik, 2011: 96).
11. No exigió una verificación de los hechos a través de una comisión investigadora independiente, como hubiese sido deseable antes de tomar una resolución, agenda que había impulsado en los comienzos del conflicto desde la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos (*Clarín*. 4 de marzo de 2022).
12. Con ello se diferencia del gobierno de Macri, que no solo avaló el golpe en consonancia con la OEA, sino que habría provisto de armas al gobierno ilegal para la represión (Yapur y Bertoia, 8 de noviembre 2021: 8).
13. En esta perspectiva se puede observar ciertos rasgos de afinidad con el No Alineamiento Activo, ya que esta cuestión figura en su agenda (Forte, Heine y Onimani, 2021: 378).
14. Como parte de esta estrategia también decidió retirarse de la demanda colectiva que motorizó el secretario general de la OEA, Luis Almagro, contra Caracas (*Perfil*, 26 de junio de 2021: 11).
15. Como sostiene Joseph Nye la defensa de los derechos humanos debe garantizar la efectividad (2019)
16. Casi en esos mismos términos lo reflejó el diario *La Nación*, cuando Argentina salió del Grupo de Lima (Malthus Ruiz, 25 de marzo de 2021).
17. Muchas de estas críticas a la política de derechos humanos llevada adelante por el gobierno argentino desconocen la advertencia hecha por Joseph Nye al respecto: "… Un cosmopolita que ignora la importancia moral, legal e institucional de las fronteras no hace justicia al difícil trabajo de equilibrar los derechos en el ámbito internacional, tanto como

el realista ciego que ve todo como una cuestión de supervivencia nacional…" (Nye, 2019: 101).

18. Nuestra tarea es reconocer qué rasgos existen en cada política exterior analizada y determinar cuál es el dominante.
19. Juan Gabriel Tokatlián sostuvo que nuestro país debe construir una "alternativa" en la disputa entre Washington y Beijín, a partir de una "diplomacia de la equidistancia" entendida no como una internalización de esta nueva guerra fría, "sino de procurar un uso estratégico de la transición de poder en marcha" (Tokatlián, 2021: 25).
20. Este economista turco definió la "hiperglobalización" como "el proceso de "integración internacional de los mercados de bienes de capital" que excluye a la mano de obra "que se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales" (Rodrik, 2011: 96).
21. Nuevamente aparece la agenda prevista por el No Alineamiento Activo (Forte, Heine y Onimani, 2021: 378).
22. El gobierno afirmó el no involucramiento de las FF. AA. en cuestiones de seguridad interior.
23. Este agrupamiento se caracteriza por seguir una agenda altamente intervencionista apañada por el Estados Unidos de Trump, donde no se descartaban soluciones por la fuerza y una exclusión del chavismo en el futuro orden político venezolano. El 12 de agosto de 2020 la Argentina se sumó al Grupo de Contacto Internacional formado por la jefa de la diplomacia de la Unión Europea, representantes de España, Portugal, Italia, Francia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Uruguay, Ecuador, Bolivia, México y Costa Rica, que busca el acercamiento entre ambas partes.
24. El gobierno argentino pretende ampliar ese rol de puente a la relación entre Washington y la Región (Niebieskikwiat, 1 de diciembre de 2020: 1).
25. El viaje en sí mismo estuvo cargado de discusiones y fue objeto de críticas de los sectores globalistas. Véase por ejemplo el reportaje al internacionalista Carlos Pérez Llana en el matutino *Clarín* (Niebieskikwiat, 1 de febrero de 2022: 17). Es cierto que para estos sectores, uno de los aspectos nodales de la gira, la incorporación de Argentina, resultó intolerable, aunque lo que buscó el gobierno fue "estimular el flujo del comercio e inversiones y es una chance concreta para la Casa Rosada de conseguir fondos para consolidar la reactivación económica que se vislumbró en 2021…" (Revanach, 6 de febrero de 2021: 4).
26. Para marcar cierta diferenciación con el grado de "malestar" existente en Washington, la semana siguiente cuando tuvo lugar el viaje del presidente brasileño Jair Bolsonaro a Rusia, quien se declaró "solidario" con Moscú, aunque buscó enmarcar la visita en términos estrictamente comerciales, tuvo una queja explícita (Paraguassu, 18 de febrero de 2022).
27. Como lo hemos ya insinuado, la aceptación de una posición dogmática es típica del globalismo, no del autonomismo.
28. Para muestra de lo que sostenemos, el autor en ese mismo artículo se lamentó lacónicamente por el diferimiento de la propuesta para ingresar a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) realizada en enero de 2022 (*Clarín*, 26 de enero de 2022: 6). Una de las principales instituciones que son el soporte de la globalización propuesta por la Tríada Occidental, cuestión que se visualiza claramente cuando califica como "buenas prácticas" a los instrumentos de gobernanza global neoliberal que postula esa institución.
29. Por ejemplo, Alberto Fernández no solo se reivindicó como "americolatinista" (sic), sino también "europeísta", reconociendo el carácter heterodoxo de su estrategia internacional (Fernández, 9 de junio de 2021).

30. En realidad, la limitación del endeudamiento a los márgenes de maniobra del país se remonta a la última dictadura cívico-militar, y la cuestión de la dependencia, claramente, es de más largo aliento.
31. A diferencia de las creencias globalistas que concentran todo nuestro accionar externo en el núcleo occidental e ignoran a las potencias alternativas o a la región, las propuestas autonomistas exploran todas las opciones, ya que cuanto mayor multipolaridad logre esa estrategia, más probable será garantizar sus objetivos.
32. Fue muy significativa la nota aparecida en el periódico *Página/12*, cuando se realizó la VI Cumbre de la CELAC, firmada por Maximiliano Reyes Zúñiga (subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México) y Lilia Rossbach Suárez (embajadora designada de México en Argentina), donde se resaltó que la alianza con Buenos Aires en el marco latinoamericano "se guía por un claro compromiso en la construcción de consensos, búsqueda de objetivos comunes regionales y programas de cooperación para la consecución de los mismos" (Reyes Zúñiga y Rossbach Suárez, 18 de septiembre de 2021: 24).
33. Llamó la atención el señalamiento del régimen de Ortega, ya que se opuso a la designación de Buenos Aires hasta último momento.
34. El cambio de conceptos no ha significado una mutación significativa de sus objetivos en el diseño externo, una estrategia de inserción en la globalización que garantice los intereses argentinos.
35. No podemos dejar de hacer notar ciertas características que emparentan esta categoría con el llamado globalismo asimétrico, entendido como la combinación de apertura económica con una integración bilateral o regional "para controlar eventuales efectos negativos" de la primera y garantizar la participación en los foros multilaterales, como modo de defender sus intereses concretos (Cervo, 2003: 17-18).
36. Como la mayoría de los países periféricos (Gresh, 2022: 23), la Argentina se mostró celosa de los principios de no injerencia y no intervención, ya que condenaron a la Federación Rusa en las Naciones Unidas, pero no acompañó a la tríada occidental en sus sanciones de naturaleza económica.
37. Este es un punto clave que divide las aguas entre la autonomía y el no alineamiento activo, ya que mientras que en la primera la no injerencia sigue ocupando un lugar importante en el diseño de relacionamiento externo, en el segundo se ha flexibilizado, acercándose con ello al globalismo asimétrico. Para revalorizar la posición de aquella, como recuerda la cita de Nye *ut supra*, la defensa de los derechos humanos no debe desentenderse de la cuestión, como así también debe proponer una estrategia efectiva para darles vigencia.
38. Nos referimos al importante núcleo de académicos chilenos que, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, desde los tiempos de Luciano Tomassini hasta hoy día, fueron un sostén importante en la construcción del diseño de la política exterior chilena a partir de fines de la dictadura de Pinochet.
39. Este intelectual chileno, junto a Carlos Forti y Jorge Heine, ha presentado una propuesta de estrategia internacional para América Latina denominada no alineamiento activo, que consiste en el "fortalecimiento de los organismos regionales, un compromiso con el multilateralismo, un plan de acción contra el cambio climático, un centro de control de enfermedades regional, una redefinición de las obsoletas nociones de seguridad nacional, un esfuerzo persistente por garantizar la equidad entre los géneros y el equilibrio de las relaciones laborales, y un no alineamiento genuino" (2021: 6). El acento puesto en el multilateralismo en la propuesta de análisis de los autores chilenos, como desde el discurso y la praxis del presidente argentino, marcaría un punto más de

confluencia entre ambos registros.

En búsqueda de una teoría posrealista de las relaciones internacionales para el proceso de transición intersistémico

Gonzalo Salimena

Introducción: la constante confrontación entre realismo e idealismo

Como bien señalan muchos autores del realismo político, entre los que se destacan Hans Morgenthau y John Herz, el pensamiento político en general se bifurca en dos grandes construcciones ideales de extensa trayectoria. Las confrontaciones inevitables entre estas dos corrientes de pensamiento siguen marcando el compás de unos cuantiosos escritos teóricos y académicos, y así proyectan una visión antitética de la realidad.

El *realismo político* y sus vertientes se sustentan sobre un conjunto de constructos teóricos de larga tradición que incluyen (desde la Antigüedad hasta nuestros días) a pensadores tales como Kautilya, Sun Tzu, Tucídides, Tito Livio, Maquiavelo, Hobbes, Clausewitz, Hegel, entre los clásicos, y más contemporáneamente, a Edward Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron, John Herz y Kenneth Waltz. Recientemente, entre las figuras más destacadas de esta corriente, podemos incorporar a John Mearsheimer, Stephen Walt, Glaser y Rose como aquellas célebres del pensamiento político realista, que

han realizado contribuciones significativas e imprescindibles teorizando sobre la naturaleza humana, el poder, el Estado, la estructura, la seguridad y el equilibrio de poder en un entorno internacional cada vez más caracterizado por la *anarquía* y la *descentralización*.

Por su parte, el *idealismo político* encuentra sus raíces en la corriente iluminista y en el racionalismo del siglo XVII en Europa, a través de los escritos de Kant, Locke y Rousseau, entre los más destacados. Los orígenes de este pensamiento podemos rastrearlos también a través de la discusión que ambas corrientes sostuvieron alrededor de la abstracción filosófica denominada "estado de naturaleza". La presente corriente de corte liberal proyecta la maleabilidad de los individuos y sus conductas, es decir que el hombre puede cambiar y mejorar. El realismo, en cambio, sostiene una postura antagónica, que el hombre es malo por naturaleza y que bajo esa condición preestablecida, no puede haber cambios, ya que por naturaleza el hombre es "egoísta". Los inicios del siglo XX trajeron una revitalización de esta corriente de pensamiento, que supo ilustrarse en las ideas wilsonianas que pregonaban por un rol activo de los organismos internacionales para reducir la problemática de la guerra, y en el derecho internacional como sustrato y herramienta adecuada para vivir en una comunidad internacional más armoniosa. Dicho de otra forma, que los organismos y las normas pueden moldear y moderar la conducta de los Estados. Si bien estas antítesis entre las enunciadas corrientes parecen nuclear la confrontación de ideas, esta supone una arista adicional, que John Herz expone con mucha sobriedad en su libro *Realismo político e idealismo político* (1960):

> Por lo común, el término "realismo político" ha sido empleado en relación con las teorías que sostienen estar interesadas en la observación y el análisis de los "hechos" políticos, del

> frecuentemente grave e inflexible “lo que es” de la historia y la política, mientras que el “idealismo político”, en este uso, se ha referido a aquellas teorías que se ha ocupado de los ideales de un mundo “mejor”, de un estado “mejor”, de una política “mejor” etc.; en suma, del frecuentemente utópico “lo que debería ser” de la historia y de la política (Herz, 1960: 30).

La distancia, por lo tanto, que separa ambas corrientes es considerable y se respalda en el registro, observación e interpretación de los hechos y datos recibidos tal cual son, buscando un análisis de todo aquello que es en detrimento del deber ser, del idealismo (lo normativo) en sus múltiples facetas. Ahora, si bien es cierto que el realismo y el idealismo toman caminos distintos en relación con “lo teórico”, nuestra explicación quedaría trunca de sustentarse solo en estos puntos descritos. En este sentido, en la misma obra Herz realiza una contribución sustanciosa que nutre y separa aún más el debate entre ambas corrientes, y lo conduce sobre el punto neurálgico en el cual nos situaremos para referenciarlo como clave en el presente capítulo, cuando sostiene: “El realismo reconoce y toma en consideración las implicaciones que tienen para la vida política aquellos factores de seguridad y de poder, que son inherentes a la sociedad humana” (Herz, 1960: 31).

Este es el centro de la disputa entre ambas vertientes. Mientras que el realismo acepta que estas variables permanecen con cierto grado de inmutabilidad e imperfección y que debemos trabajar con ellas, no negarlas como sostenía Morgenthau en *Política entre naciones* (1986), el idealismo político no reflexiona que el poder y la seguridad ocupan un lugar destacado en la sociedad y si en algún momento aborda estas problemáticas, lo hace con una liviandad propia de cierta ingenuidad y de la supremacía de los deseos por sobre el análisis de los hechos.[1]

Karl Marx, reconocido filósofo alemán, estaba convencido

de que la historia era “la lucha de clases”, y presentaba al conflicto como algo constante y central en las diversas sociedades a lo largo de su evolución histórica. Hans Morgenthau, en la obra citada, presenta su teoría realista en el primer apartado como la confrontación o el conflicto entre dos grandes corrientes de pensamiento:

> La historia del pensamiento político moderno es la historia de la confrontación entre dos escuelas que en lo substancial difieren en sus concepciones sobre la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política. Uno piensa que puede realizarse aquí y ahora un orden político, moral y racional derivado de principios abstractos y universalmente aceptados. Supone la bondad esencial y la infinita maleabilidad de la naturaleza humana y sostiene que la razón por la cual el orden social no llega a estar a la altura de los patrones racionales reside en la falta de conocimientos o de comprensión, en la obsolescencia de las instituciones sociales o en la perversión de ciertos individuos y grupos aislados. Confía en la educación, en la reforma y en el ocasional uso de la fuerza para remediar esos defectos. La otra escuela afirma que el mundo, imperfecto desde el punto de vista racional, es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana. Para mejorar el mundo, se debe trabajar con esas fuerzas y no contra ellas. Al ser un mundo de intereses opuestos y conflictivos, los principios morales nunca pueden realizarse plenamente. Pero al menos podemos acercarnos a ellos mediante el siempre temporario equilibrio de intereses y la siempre conciliación de los conflictos (Morgenthau, 1986: 11-12).

Al igual que John Herz, el padre del realismo político clásico discurre en su obra contra el idealismo político y lo acusa y responsabiliza de su liviandad para el abordaje de ciertas problemáticas de la política internacional, resaltando que lo propio de este ecosistema es el conflicto y los intereses contrapuestos, no la armonía y la maleabilidad. Esto le sirve como una primera instancia para diferenciarse del idealismo y

presentar su teoría de la política internacional, elaborada sobre un centro duro de seis supuestos teóricos.

A continuación, presentamos un cuadro que sintetiza a grandes rasgos ambas corrientes.

Dimensiones	Realismo	Idealismo
Unidad de análisis	Observación y análisis de los hechos políticos	Análisis de los ideales y consideraciones éticas
Realidad/Utopía	Lo que "es"	Lo que "debería ser"
Aspectos en los que se focaliza	Poder y seguridad	Instituciones – Derecho internacional
Concepción del mundo y los intereses	Mundo conflictivo imperfecto – intereses opuestos	Intereses y conflictos reconciliables
Organismos internacionales	No tienen existencia propia más allá de los Estados	Tienen existencia propia y son claves en el desarrollo del proceso político internacional

Fuente: Elaboración propia con base en información recolectada de las obras de John Herz, *Realismo político e idealismo político* (1960), Hans Morgenthau, *Política entre naciones* (1986) y James Dougherty y Robert Pfaltzgrafdf *(1993), Teorías en pugna en las relaciones internacionales*.

Lo desarrollado hasta aquí nos ayudó para exponer brevemente la antítesis entre las dos vertientes y el peso que tuvo y tiene para la construcción teórica de las relaciones internacionales, pero sobre todo para poner en evidencia que el presente capítulo pretende exponer una teoría de la política internacional de inclinación realista. *El mundo actual no puede ser pensado sin los constructos teóricos del realismo*, que nos conducen a focalizarnos sobre los factores del poder y la seguridad, y de lo que procede de ello. Esta presunción supone tomar algunos de los supuestos claves que constituyen el centro duro teórico del realismo político y examinar otros constructos más con detenimiento a través de una actitud crítica, en búsqueda de una orientación teórica que, si bien puede no cumplir estrictamente con el precepto de lo distintivo, esperamos no sea una mera síntesis, sino que nos brinde mayor capacidad explicativa y nos proporcione una especie de blindaje a manera de hipótesis auxiliares. También debe reconocerse que nunca una teoría es enteramente realista, es decir, las construcciones suelen contener algún elemento normativo. Así lo sostenían Edward Carr, Hans Morgenthau o

Raymond Aron cuando recurrió a su cuarto nivel de análisis para las relaciones internacionales, denominado "praxeología", para establecer cómo los Estados "deberían" comportarse.

Sin embargo, antes de llegar a abordar este punto, considero que tenemos que pasar muy resumidamente por la denominada edificación epistemológica de la teoría que buscamos presentar. Este punto no es un tema menor en la discusión, y ocupó un lugar destacado en el debate entre los clásicos de la teoría de las relaciones internacionales. Por ejemplo, Hans Morgenthau plantea, a partir de su crítica al idealismo, una teoría empírica que se apoya sobre lo que es, sustentada en la historia, como la que nos brinda la sabiduría de las leyes universales. A partir de este axioma, el pensador alemán sostiene que "el realismo político supone que la política al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana" (Morgenthau, 1986: 12), lo cual conlleva una búsqueda de esta objetividad y factibilidad. De allí se desprende su ley objetiva: "Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato" (Morgenthau, 1986: 41).

Este enunciado lo complementa sosteniendo que "la lucha por el poder es universal en tiempo y espacio y surge como un dato innegable de la experiencia" (Morgenthau, 1986: 48). Para Kenneth Waltz, en su libro *Teoría de la política internacional* (1979), tenemos que diferenciar entre leyes y teorías, comenzando por "el cuestionamiento de que las teorías son meros conjuntos de leyes interconectadas" (Salimena, 2021: 116). De esta manera, para el autor, "una teoría es un cuadro mental de un reino o dominio de actividad limitado" (Waltz, 1988: 19), "que debe ser juzgada por su utilidad, o sea, por la capacidad para solucionar problemas y por su poder explicativo y predictivo" (Salimena, 2021: 116-117). La finalidad de

discriminar entre teorías reduccionistas y sistémicas no se remite solo a la insuficiencia de ambas de dar cuenta de un elemento sistémico (la estructura), sino a que en el universo de las primeras podríamos encasillar al realismo político de Morgenthau, ya que intenta explicar el funcionamiento del sistema (el todo) internacional a partir del comportamiento de los Estados (una parte del todo).

Estos ejemplos nos ayudan a situarnos en relación con el lugar que debe ocupar la construcción epistemológica para la teoría. Robert Keohane en su libro *Instituciones internacionales y poder estatal* (1993), al presentar su teoría, que apelaba a cierto sincretismo entre neorrealismo y el institucionalismo neoliberal (en su capítulo III), pretendió evaluar el realismo político utilizando el concepto desarrollado por Imre Lakatos en su obra *La metodología de los programas de investigación científica* (1970), como contraposición al término de paradigma desarrollado por Thomas Kuhn. Tomaremos este debate de ideas entre Kuhn y Lakatos como un punto de partida fructífero para la construcción y el desarrollo de nuestra teoría, presentando a continuación las condiciones iniciales para la construcción teórica, para luego pasar a enunciar lo que consideramos un actual "centro duro" (los supuestos) del realismo político que se adapten a la realidad de nuestros días y que ayuden a la interpretación y comprensión de los fenómenos de la política internacional.

Lo cierto es que cuando la realidad sufre transformaciones o cambios, ello debería tener su correlación en el plano teórico de las relaciones internacionales, y lo "antiguo" debería dar paso a lo "nuevo", a lo que podría ser la construcción de lo accidental. Así sucedió a principios de la década del setenta y del noventa, con el surgimiento de nuevas visiones de las relaciones internacionales, algunas desde el *mainstream*, otras críticas fuera de él. Si en la actualidad estamos en un proceso de transición de un sistema a otro, ello debería manifestarse en

el plano paradigmático de las relaciones internacionales a través de perspectivas innovadoras que nos brinden nuevas lecturas de la realidad. En palabras de Morgenthau, "la novedad no es necesariamente una virtud en el campo de la teoría política, del mismo modo que la antigüedad tampoco es un defecto" (Morgenthau, 1986: 12). Con esto queremos evidenciar que lo antiguo y lo nuevo tienen sus puntos vulnerables, pero ello no implica que lo antiguo no responda a la realidad (Morgenthau, 1986) o no sea adaptable. ¿En este proceso de transformación intersistémico se puede visibilizar lo nuevo con claridad o quizás se refuerzan aquellas visiones tradicionales?

El momento que transita la política internacional hace evidente que lo antiguo continúa teniendo un peso destacado para explicar gran parte de lo que acontece. En otras palabras, parece que hasta el momento a lo nuevo le cuesta nacer y a lo viejo morir, lo que significa en términos teóricos que el realismo continúa siendo la teoría dominante de las relaciones internacionales, pero la complejidad conlleva la incorporación de condiciones iniciales y de factores necesarios para explicar los accidentes. De esta manera, lo "viejo" y lo nuevo pueden coexistir y combinarse en pos de una nueva mirada superadora.

La búsqueda que aquí se propone es algo similar a aquello que sucede cuando se intenta "integrar" aspectos de una teoría con otra, para proporcionar una mayor capacidad explicativa. Algo análogo a lo que propusiera Robert Keohane en su mencionada obra. La combinación que se busca es *fundamentalmente* entre algunas visiones hacia el interior del realismo político, con algunos elementos de otras corrientes del *mainstream*, como el neoliberalismo. Por tal razón, la exploración que llevaremos a cabo tiene como objetivo un sincretismo hacia dentro del realismo, pero a la vez una posible integración con algún elemento de otras visiones, con la finalidad de concretar una visión más abarcativa, que

denominaremos *posrealismo* en relaciones internacionales.

En búsqueda de una teoría realista de la política internacional

Condiciones iniciales

Anarquía y bajo grado de institucionalización de la política internacional

Parece que lo que ha caracterizado a las relaciones internacionales a lo largo de su historia ha sido este principio ordenador que, tal cual lo definió Kenneth Waltz en relación con el componente inicial de la estructura, desde la antigua Grecia, pasando por la conformación del sistema de unidades políticas europeas con la Paz de Westfalia en 1648 hasta nuestros días, condujo el compás de los vínculos entre las naciones. La descentralización, falta de una organización formal que se presente como una especie de gobierno mundial y el bajo grado de institucionalización de la política internacional conllevan que "ninguno tiene derecho a mandar; a ninguno se le exige que obedezca" (Waltz, 1979: 88), que las normas y las reglas sean poco respetadas, así como que se presenten problemáticas diversas y complejas que se profundizan, para las que se carece el poder de resolverse en el ambiente institucional de los organismos internacionales o en la bilateralidad. Por lo tanto, si bien los realistas en sus diferentes vertientes hablan de orden mundial, la característica distintiva parece ser el *desorden*, aunque quizás dentro de este pueda pensarse un pequeño orden relativo. Saldando las distancias, algo similar sostenía la filosofía griega antigua cuando se refería al ser y su origen, sosteniendo que "existió siempre como *Khaos* o como *Kosmos"* (Etchegaray & García, 2001: 24), siendo el primero entendido como aquello "que carece de forma y orden" (Etchegaray & García, 2001: 24) pero que a la vez origina el *Kosmos*, ya que este representa la forma y al orden. Por lo tanto, del *Khaos* se originaría el *Kosmos*

jerarquizado y ordenado. ¿Es posible en la política internacional pensar en un *Kosmos* que dé forma y ordene las relaciones entre las naciones? Si la filosofía griega antigua creía que el *Kosmos* era un orden dinámico sometido a modificaciones y perturbaciones, y ello es posible porque dentro de él había fuerzas contrapuestas que interactuaban (*dike–hybris*), ¿podríamos pasar de un estado de *Khaos* a un *Kosmos* en la política internacional, en el cual interactúen las fuerzas contrapuestas de la paz y la guerra pero que el sistema se reordene hacia un estado armónico?

Los pueblos griegos gozaban de una concepción cíclica del tiempo cuando afirmaban que el ser era "eterno" y que su existencia se asoció con el *Khaos* o el *Kosmos* (Etchegaray & García, 2001). La política internacional a lo largo de las centurias parecería demostrar que la anarquía es el determinante de la conducta de los Estados y que ello no se modificará en el corto plazo, como si continuáramos con una filosofía recurrente que se corrobora en distintas épocas. La anarquía es a las relaciones internacionales lo que la justicia al letrado.

El poder y las capacidades económicas y militares

Si lo que caracteriza a la política internacional es la anarquía como principio ordenador del sistema, las relaciones que se generan entre las unidades políticas a partir de ese ordenamiento son asimétricas, sustentadas sobre el poder y las capacidades de los actores. Por lo tanto, el poder constituye un elemento esencial e indispensable que marca el ritmo de los vínculos entre los Estados en la política internacional. Morgenthau lo graficó con mucha claridad cuando dijo que "la relación de las naciones con la política internacional tiene una cualidad dinámica. Cambia junto a las vicisitudes del poder" (Morgenthau, 1986: 42). Si el entorno es hostil y conflictivo, como bien sostenía Maquiavelo, "el partido más seguro es ser temido antes que amado" (Maquiavelo, 1994: 105) y estar

preparados para el peor caso que pueda generarse. Mearsheimer sostiene lo mismo cuando dice que "international politics has always been a ruthless and dangerous business, and it is likely to remain that way" (Mearsheimer, 2001: 17). Por lo tanto, los Estados pueden pensar en el interés definido en términos de poder, como bien decía Hans Morgenthau, es decir que "el poder sea el interés del Estado" (Salimena, 2022: 101) continúa siendo el determinante de la conducta de las unidades políticas en el sistema internacional, transcurriendo todo en un contexto en el cual, en lo inmediato, requerimos de este recurso para garantizar nuestra supervivencia en términos de seguridad.

Pero cuando hablamos de grandes jugadores del sistema y la política internacional es de números chicos, pero muy poderosos, como decía Kenneth Waltz, estos quizás no ven amenazada su supervivencia, y de ahí que el poder se transforme en algo más que un fin en sí mismo útil para garantizar esa supervivencia, en principio. Y si a esto le agregamos ciertas características actuales de la estructura internacional, tales como *heterogeneidad* e *interdependencia*, el poder oscila entre una diarquía que nos habla del poder como *fin en sí mismo* y el poder como *un medio* que ayuda a la consecución de objetivos de política exterior. O quizás sea ambas cosas. El poder económico y militar son factores decisivos en el actual escenario conflictivo y turbulento. Aunque quizás nunca dejaron de serlo.

Incertidumbre / imprevisibilidad / indeterminación

En un entorno caracterizado por la anarquía, y en donde el poder y las capacidades se tornan elementos esenciales para la supervivencia de los Estados y la elaboración de metas de política exterior, la tercera condición inicial está dada por la incertidumbre. Esta nos remite a un contexto en el cual *no se puede establecer con precisión la conducta de los principales actores*, que buscan el *poder* para garantizarse, como mínimo, su

supervivencia en el marco del sistema internacional y como máximo, el dominio sobre el resto. Esta conducta genera cierto temor en los actores que, al no sentirse seguros, buscan actuar preventivamente incrementando su poder y capacidades, o estableciendo alianzas defensivas.

En términos del reconocido teórico de las RR.II. John Mearsheimer, "states can never be certain about other states' intentions. Specifically, no state can be sure that another state will not use its offensive military capability to attack the first state" (Mearsheimer, 2001: 40). Por lo tanto, como bien sostenía Hans Morgenthau, la *incertidumbre* de establecer con precisión los recursos de poder de los otros actores nos conduce a una *irrealidad* sabiendo que "lo máximo a lo que puede aspirar es a incrementar mis recursos, y de esta manera intentar mantener un mínimo de seguridad y un mínimo de error" (Salimena, 2022: 105). "Nunca se eliminará la incertidumbre que surge de la imprevisibilidad de las reacciones humanas, del secreto que rodea a los Estados y de la imposibilidad de saberlo todo antes de comprometerse con la acción" (Aron, 1963: 36), sostenía el gran creador de la disciplina en Francia Raymond Aron, lo cual conlleva pensar que "la conducta diplomático-estratégica no estará nunca determinada racionalmente" (Aron, 1963: 44) bajo este contexto.

La *indeterminación* a la cual estamos sujetos según Aron, y de la cual el ilustrado francés era consciente, converge, salvando las distancias, con el diagnóstico brindado por la interdependencia compleja, que sostenía la dificultad de establecer de manera más o menos precisa el resultado de los procesos políticos internacionales (en la década del 70) llevados a cabo en un mundo interdependiente. Algo similar nos decía Ángel Tello cuando en el contexto convulsionado post 11-S, nos proponía el concepto de *incertidumbre estratégica*: "no estamos en condiciones de determinar con exactitud cuáles son

estas amenazas y si existe una principal y otras secundarias. Debemos pensar estratégicamente sin enemigo designado" (2002: 4), por lo tanto, esta reflexión nos induce a pensar en materia de seguridad que "la ausencia de enemigo se transforma así en elemento de doctrina y debemos pensar un futuro abierto a todas las hipótesis de conflicto" (Tello, 2002: 4). Para algunos estas amenazas serán convencionales, para otros emanan de otros actores no tradicionales y, por último quizás, haya actores que deben enfrentar una heterogeneidad de amenazas que incluye a las anteriores.

En un contexto crecientemente complejo, la supervivencia individual y colectiva no está definida de una vez y para siempre, y a su vez, las relaciones entre los Estados continúan en un estado de naturaleza. De esta manera, no se puede determinar una conducta racional en los actores, lo cual contribuye a la incertidumbre y a la indeterminación de los procesos políticos domésticos e internacionales, donde la interdependencia incrementa el número de variables que interaccionan entre sí, lo que aporta una mayor complejidad al proceso.

Transnacionalidad e interdependencia

Estos conceptos no son nuevos en las relaciones internacionales, pero sí han logrado un moderno alcance con la profundización de la globalización. Fueron Keohane y Nye, a principios de la década del setenta, quienes referenciaron el término transnacionalidad y lo definieron como "movimiento de elementos tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno" (Keohane & Nye, 1971: 332). De esta manera, si bien lo que se destaca son "otros" actores amén del Estado, este continúa jugando un papel gravitante en las relaciones internacionales de los setenta y en la actualidad. Los mismos académicos se encargaron de definir la connotación y el alcance del término

interdependencia al señalar que en el lenguaje común haríamos referencia a "dependencia mutua", pero que en la política mundial interdependencia se refiere a "situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o actores en diferentes países" (Keohane & Nye, 1988: 22). Por lo tanto, la interdependencia existe y subsistirá en la medida en que haya "efectos de costos recíprocos", aunque no debería caracterizarse por la simetría sino por la *asimetría de los costos que se proyectan sobre diversos niveles de dependencia.* Es decir que en un mundo interdependiente en lo económico, "la asimetría en la dependencia proporciona fuentes de influencia a los actores en su manejo con los demás" (Keohane & Nye, 1988: 24).

Para exponerlo con claridad, aquellos actores que se tornen menos dependientes y menos simétricos pueden proyectar la interdependencia como una "fuente de poder" contra otros actores, es decir, pueden usar o manipular las sensibilidades o las vulnerabilidades de sus enemigos a su favor. Este es el meollo de la cuestión en el mundo actual. Saber cómo usar o manipular la interdependencia que otros tienen en relación con nosotros como una ventaja que permita un posible reposicionamiento en la estructura de poder internacional o regional (si es que soy un actor importante en el sistema internacional) y en relación directa con nuestras amenazas a la seguridad.

Ahora bien, la interdependencia económica no es la única que podemos encontrar en el entorno actual. La interdependencia militar juega un papel clave en los sistemas de seguridad colectivos, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), donde la interoperatividad es uno de los elementos claves y distintivos que brindan una colaboración estrecha en lo estratégico, la inteligencia y el equipamiento, entre otras cuestiones. La sensibilidad y la vulnerabilidad, dimensiones del poder y la interdependencia económica, se

podrían extender al ámbito de la interdependencia militar proyectando una dependencia de aquellas unidades políticas más vulnerables de las alianzas que requieren de los más fuertes para reducir su sensibilidad y vulnerabilidades militares. Puedo proporcionar seguridad mediante un acercamiento hacia aquellos Estados que hoy son "amigos" otorgando una interdependencia militar, pero el día de mañana puedo quitársela en función del vínculo que tenga, aprovechando sus vulnerabilidades y explotándolas como una "fuente de poder" a mi favor. Es así como la interdependencia militar también puede ser usada para "manipular". La incertidumbre y la indeterminación de la política internacional nos puede llevar a considerar que los aliados de hoy pueden ser las amenazas del mañana. De esta manera, la interdependencia económica y militar son dos componentes claves del sistema internacional actual que pueden ser empleados para brindar ayuda económica y de seguridad, pero a su vez para tener más poder e influencia en los demás y vulnerarlos y afectarlos más de lo que ellos pueden hacerlo con nosotros.

La centralidad de la tecnología

Volvamos al punto 2, con relación a que el poder económico y militar son llaves que abren a pensar la trascendencia que siempre tuvo la *innovación*, la capacidad de inventar y adaptar tecnologías en las confrontaciones por el poder mundial. Aquí, al igual que hoy en día, no hay nada nuevo. Allí en la coyuntura de la inmediata segunda posguerra, el estratega de aquel momento George Kennan sostenía que, en pleno auge de la conflictividad, "el acceso de los centros de poder industrial, a las fuentes de materias primas y a los puntos defensivos cruciales de todo el mundo" (Gaddis, 1989: 45) eran los elementos claves a seguir.

Lo que evidentemente manifestaba el gran visionario en los primeros años de la Guerra Fría era "que, de todas las variedades de poder existente dentro de la escena

internacional, el poder industrial militar era el más peligroso y por lo tanto era necesario poner un énfasis primario en el hecho de mantenerlo bajo control" (Gaddis, 1989: 45). El análisis lo llevaba a considerar que había regiones que tenían prioridad sobre otras, y ello estaba dado por la escasez de recursos. Había que establecer que "como las capacidades eran limitadas, debían especificarse *prioridades* del interés" (Gaddis, 1989: 45). Aquí es cuando se hace necesario para Estados Unidos distinguir lo vital de aquello que no lo era, desplazando el concepto de perímetro defensivo por la defensa de puntos fuertes. Uno de los lugares en donde estas ideas encontraron un ancla importante fue Europa occidental y la necesidad de conformar un monobloque regional que fuera como una "contención" frente al avance ruso sobre Europa central, y de esta manera preservar las zonas de ocupación ricas en industrias como eran las zonas alemanas, francesas y británicas. El poder industrial militar y el desarrollo de la tecnología se encuentran asociados no solo al denominado poder duro sino también al poder blando.

La transformación tecnológica y su inclusión e impacto en una amplia agenda de política internacional, que incluye una gran diversidad de ejes temáticos tales como soberanía energética, soberanía industrial y soberanía militar, entre otros temas, conllevan pensar que

> la tecnología ha pasado de considerarse un mero instrumento operativo facilitador del desarrollo y uso de productos y servicios avanzados requeridos para el funcionamiento de la sociedad a constituirse en un elemento clave para el posicionamiento de los países en el contexto internacional formando parte intrínseca de la batalla geopolítica mundial (León Serrano & Da Ponte: 2023 17).

Esta transformación se está acelerando en el actual proceso

de transición intersistémico, producto de la creciente rivalidad económica entre China y Estados Unidos, siendo la innovación y la capacidad de inventar y adaptar tecnologías los elementos claves que definirán la batalla tecnológica. La rivalidad tomará la forma de una bifurcación que delinee distintas geopolíticas tecnológicas. Si bien es cierto, como decía el gran teórico de las relaciones internacionales Hans Morgenthau, que el concepto de interés entendido como poder nos permite definir la conducta del Estado en el sistema internacional, "hoy el interés del Estado es la capacidad de innovar y el poder debe ser definido en términos tecnológicos" (Salimena, 2023: 2).

De esta manera, el punto 2 debería ser complementado con una visión más dinámica que incluya la tecnología, la industria militar y los aspectos económicos como elementos esenciales en la actual definición de poder. Sin embargo, la ampliación de la connotación de poder debe evitar que este se diluya de manera de incluir numerosas cuestiones que hagan perder el verdadero significado del término. Estas condiciones iniciales que sintetizamos en los cinco ítems son el punto de partida para la construcción de un centro duro teórico en los términos que plantea Imre Lakatos, necesarios para una teoría posrealista de las relaciones internacionales. Si bien quizás para muchos los puntos descritos no se diferencien demasiado de otros condicionantes teóricos propuestos por los clásicos del realismo político o de la corriente neoliberal de las relaciones internacionales, lo cierto es que se torna difícil poder encontrarlos todos ellos asignados a una misma construcción, ya que pertenecen a diferentes puntos de vista teóricos y momentos históricos.

Centro duro de la teoría / supuestos teóricos

En este apartado, a partir de las condiciones iniciales, planteamos un conjunto de constructos teóricos interrelacionados que, pensamos, responden al escenario internacional actual. Algunos de estos supuestos teóricos, si

bien corresponden a una corriente clásica del realismo y fueron definidos como "leyes", aún pueden ser explicados, en parte, bajo estos principios rectores:

1. Los Estados son los actores claves y "la política internacional implica una lucha por poder" (Morgenthau, 1986: 41) entre los Estados más poderosos, que ocupan una posición clave en la estructura y por ende en el sistema internacional regido bajo el principio ordenador de la anarquía, la descentralización y por el marcado descenso del grado de institucionalización de las organizaciones internacionales.

El Estado es el actor más importante de la política internacional. Desde la configuración de la Paz de Westfalia hasta los procesos de reducción a la unidad, pasando por las guerras mundiales, la Guerra Fría y más actualmente la guerra de Ucrania, las rivalidades geopolíticas y económicas tecnológicas nos muestran que el Estado continúa estando en el epicentro, como el agente clave de la política internacional. Sin duda, no puede negarse la existencia de otros actores que gozan de influencia en los procesos políticos y el espectro económico, pero en el contexto actual pospandémico ninguno de ellos puede quitarle la centralidad al Estado. Que la política internacional implique una confrontación por el poder supone que "la lucha por el poder es universal en tiempo y espacio y surge como un dato innegable de la experiencia" (Morgenthau, 1986: 48). Como bien sostiene uno de los grandes teóricos del realismo de los últimos años, "Power is the currency of great-power politics, and states compete for it among themselves. What money is to economics, power is to international relations" (Mearsheimer, 2001: 25). Estas ideas manifiestan una tradición de pensamiento muy longeva que pasamos a

detallar a continuación. “Hay una concepción antropológica pesimista de la naturaleza del hombre, como sostenían los clásicos del realismo, suponiendo que la naturaleza del hombre es egoísta en un mundo signado por la anarquía” (Salimena, 2022: 101), es este el principio ordenador del sistema, donde los actores tienden a la autoconservación y a un estado de guerra generalizado por los recursos escasos y los intereses opuestos.

De aquí se desprende para esta corriente de pensamiento que “el sistema internacional se encuentra en un estado de naturaleza hobbesiano donde la seguridad es la principal preocupación y cada Estado depende de sí mismo para garantizar su seguridad” (Salimena, 2022: 101), es decir, estamos ante lo que se conoce como un “sistema de autoayuda”. Volviendo sobre el constructo teórico que planteamos al inicio, para el realismo clásico de Morgenthau, que la política internacional sea una lucha por el poder se transforma en una “ley objetiva que arraiga en la naturaleza humana” (Morgenthau, 1986: 12), lo cual supone la objetividad y la factibilidad de elaboración de una teoría de la política internacional a partir de la enunciación de esta ley. Algo que Kenneth Waltz criticará más adelante. Lo cierto es que para el realismo clásico esto aparece como una verdad revelada incuestionable, ya que la naturaleza humana es inmutable y ha permanecido así a lo largo de la historia. Detrás de esta idea se esconde otro punto interesante que acompaña a esta corriente de pensamiento: la concepción estática de la historia. Esta noción se puede encontrar incluso previamente a Maquiavelo, en ideas de Tito Livio que impactan en el florentino y en los pensadores teóricos de las relaciones internacionales del siglo XX. Al diplomático florentino “no le interesaban los rasgos particulares de una época histórica determinada, sino que buscaba los rasgos recurrentes, esas cosas que son iguales en todo tiempo” (Casirrer, 1947: 149), es decir que para

Maquiavelo “la historia se repite” (Casirrer, 1947: 149). Esto encierra otro punto interesante para mirar este constructo del realismo político y la concepción de Maquiavelo.

Esta visión inmutable de la historia supone que los acontecimientos son “intercambiables”, por lo tanto “su significación y su carácter permanecen invariables” (Casirrer, 1947: 150). Que la política internacional implica una lucha por el poder y que esta es moneda corriente parece ser el axioma sobre el cual se sustentan las relaciones internacionales. Sin embargo, hay diferentes miradas dentro del realismo que sitúan esta confrontación como producto de la naturaleza humana (en el caso de Morgenthau), así como aquellos que la posicionan más sobre el rol de la anarquía en el sistema internacional y la conducta que de ella toman los Estados (Mearsheimer).

> They believe that the international system forces great powers to maximize their relative power because that is the optimal way to maximize their security. In other words, survival mandates aggressive behavior. Great powers behave aggressively not because they want to or because they possess some inner drive to dominate, but because they have to seek more power if they want to maximize their odds of survival (Mearsheimer, 2001: 33).

De esta manera, la concepción estática de la historia y la ley objetiva que se plantea al principio el pensador alemán, sumado el rol que ocupa la anarquía como principio ordenador para la conducta de los Estados con Mearsheimer, nos llevan a sostener un cierto determinismo en la política internacional que acompaña a lo largo de la historia a las relaciones internacionales y que son factores claves para entender lo que sucede en el mundo. Más allá de las causas que alegan los teóricos realistas de la disciplina para situar la problemática de la conflictividad, actualmente la expansión de las fronteras de la OTAN, la confrontación entre esta y Rusia y la creciente

rivalidad entre Estados Unidos y China (entre otras cuestiones) parecerían asemejarse a esta ley objetiva, lo que nos permite reforzar este constructo teórico y exponer que la política internacional de nuestros días continúa siendo una lucha por el poder y que este (en principio) es el objetivo inmediato de los Estados. La política internacional nuestra de cada día se aproxima más a la que pensaron los realistas como Maquiavelo o Hobbes, que al idealismo de Kant.

2. En un mundo esencialmente conflictivo, el poder y la seguridad son los dos factores más importantes que determinan la conducta de los Estados en el sistema internacional y ello tiene impacto en las relaciones entre las unidades políticas. Por tanto, en un contexto de confrontación política, económica y tecnológica, el interés definido como poder al igual que la seguridad deben redefinirse e incluir la tecnología, como un componente esencial del poder y la seguridad.

El ecosistema internacional en el cual se desenvuelven las relaciones entre los Estados está caracterizado, como sostiene John Mearsheimer, por un entorno en donde "international politics has always been a ruthless and dangerous business, and it is likely to remain that way" (Mearsheimer, 2001: 17). Algo similar nos dice Raymond Aron cuando sostiene que "Los Estados no han salido aún, en sus relaciones mutuas del estado de naturaleza. Si lo hubiesen conseguido no habría ya teoría de las relaciones internacionales" (Aron, 1963: 32). Kenneth Waltz nos lleva a pensar que en un mundo donde el principio ordenador es la anarquía,

> los Estados pueden utilizar la fuerza en cualquier momento, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo. Entre los

> Estados el estado natural es de guerra. No decimos esto en el sentido que la guerra sea constante, sino en el sentido de que, si cada Estado puede decidir por sí mismo cuándo usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento (Waltz, 1988: 151).

Así, la fuerza es un instrumento del poder, como nos decía Clausewitz.

En un contexto inseguro y tendiente a una constante conflictividad, las unidades políticas tienen claro que la manera de subsistir y alcanzar ciertos niveles de seguridad y objetivos diversos que los Estados se proponen es mediante el poder. Por esta razón, retomando el planteo de John Herz en *Realismo político e idealismo político* (1960), "el realismo político reconoce y toma en consideración las implicaciones para la vida política de aquellos factores de seguridad y de poder que son inherentes a la sociedad humana" (p. 31). Es decir, hay una relación intrínseca entre ambos que el autor sabe exponer muy bien cuando complementa lo anterior y nos dice que

> el realismo político siempre se centra en torno del dilema básico que surge del propio hecho de la competencia humana por la seguridad, es decir, por el vicioso círculo de competencia que jamás alcanzará la seguridad completa, pero que, al tratar de alcanzarla, acrecienta la necesidad de acumular poder como medio de obtener mayor seguridad (Herz, 1960: 36).

Este vínculo entre seguridad y poder, que para algunos autores más recientes como John Mearhseimer o Stephen Walt es clave en el debate hacia el interior del realismo, define tendencias o lecturas diversas en corrientes posteriores a la finalización de la Guerra Fría. Tal como lo señala Leire Moure Peñin (2017) en su capítulo titulado "El realismo en la teoría de las relaciones internacionales: génesis, evolución y aportaciones generales", "Herz desarrolla un pensamiento

teórico sofisticado sobre la necesidad de lograr seguridad en el contexto internacional del momento que entendía que el proceso de acumulación de poder constituía un fin en sí mismo" (Peñin, 2017: 71), tal como lo planteó Hans Morgenthau situándose sobre una concepción antropológica pesimista de la naturaleza del hombre. De esta manera, el poder era el interés del Estado en la medida que la supervivencia se constituía en el objetivo vital de la unidad política. El factor clave para Herz no reside sobre la unidad de análisis antropológica que proyectaba Morgenthau, sino en el factor de la *incertidumbre* que debemos afrontar bajo un principio ordenador anárquico.

> Si la situación que define a las relaciones entre las unidades políticas es la incertidumbre y por ende esto conlleva a que los Estados proyecten el cálculo sobre el peor caso posible, la falta de confianza estimula a incrementar el "poder" para garantizar su "seguridad" (Peñin, 2017: 72).

"El poder constituye únicamente el medio para alcanzarla" (Peñin, 2017: 72).

En síntesis, si el mundo actual continúa siendo el de la conflictividad, los intereses opuestos y la escasez de recursos, la seguridad y el poder se transforman en los dos elementos prioritarios que definen y condicionan la conducta de los Estados en el sistema internacional. Sin embargo, si bien el poder es el elemento esencial en las relaciones internacionales y su importancia para la conservación de la supervivencia es clave, hoy en día no somos poderosos solo en la medida que podemos garantizar nuestra existencia. Los Estados desean alcanzar una amplia variedad de intereses que pueden ir desde el dominio, la proyección de poder hacia otras áreas geográficas, la obtención de recursos vitales para la producción de nuevas tecnologías claves para el desarrollo, el control de

los pasos interoceánicos y quizás en el mejor de los casos, la integración o la cooperación en materia económica, social y política. Desde este punto de vista y por la pluralidad de intereses que las unidades políticas proyectan, pero que muchas veces no son de público conocimiento ni accesibles, el poder parecería proyectarse más como un *medio* que como un fin en sí mismo. En este sentido, si tomamos en cuenta esta consideración deberíamos sostener "que el poder es un medio y su uso es necesariamente incierto" (Waltz, 1988: 281) en el actual contexto, lo cual puede sin dudas ser contemplado en esos términos observando la configuración del actual sistema internacional y el papel que juega la falta de previsión de los resultados de los procesos políticos internacionales como una de sus condiciones iniciales.

Detrás de esta concepción se esconden, por un lado, la idea de que "la fuerza militar de los grandes poderes ha perdido gran parte de su usabilidad" (Waltz, 1988: 272) y que "resulta evidente el error de considerar el poder con control" (Waltz, 1988: 275). Este término más matizado de poder que desarrolla el neorrealismo en la década de los setenta está sujeto a un contexto internacional en donde el poder toma otra acepción distinta a la tradicional del realismo clásico, en la cual la Guerra de Vietnam marca los límites del uso de la fuerza, así como una línea divisoria entre aquellos que remarcaban que el poder supone control y otros que cuestionaban este punto. Por tal razón Waltz proyecta que "en los casos como los de Vietnam no vemos la debilidad de una gran poder militar en un mundo nuclear, sino una clara ilustración de los límites de la fuerza militar" (Waltz, 1988: 277), como también que "el poder militar ya no comporta control político. Conquistar y gobernar son procesos diferentes (Waltz, 1988: 279). La interdependencia compleja se suma a este debate cuando para la misma década nos plantea un término de poder relacionado con "la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan

algo que de otro modo no harían. El poder también puede concebirse en términos de control sobre los resultados" (Keohane & Nye, 1988: 25), tomándose el poder real más que el potencial, como en el caso del realismo clásico.

¿Qué sucede hoy en día en un contexto de conflictividad donde la seguridad y el poder cumplen un lugar destacado en la conducta de los Estados? ¿Podemos considerar al poder un fin en sí mismo, un medio o quizás ambas cosas a la vez con algunos matices? ¿Supone la capacidad de afectar más a terceros de lo que otros nos pueden afectar a nosotros? Es complejo responder a estos cuestionamientos en la actualidad. Pero intentaremos proyectar una respuesta siendo coherentes con las condiciones iniciales y el centro duro de la teoría planteada hasta ahora.

Muchos descartan el poder como control a partir de su erosión paradigmática de fines de la década del sesenta y principios del setenta, que lo asemeja a un fin en sí mismo. Volviendo sobre la primera pregunta, es claro que en la realidad conflictiva de hoy el control es un factor importante del poder, pensemos, por ejemplo, en el caso de Ucrania, que al ser agredida e invadida (en una parte de su territorio) por parte de Rusia, aún no logró expulsar a su agresor, el cual mantiene una parte del control sobre el territorio y restringe así su soberanía. Es evidente que hasta el momento Ucrania no pudo cumplir con el principio del realismo clásico que nos habla de un sistema internacional, el cual se caracteriza por la principal preocupación de la seguridad: cada Estado debe poder garantizar su propia seguridad, lo que se denomina "sistema de autoayuda". De no haber intervenido la OTAN, Ucrania podría haber visto amenazada más seriamente su integridad y control territorial. Al no ser un Estado "poderoso", no pudo garantizar por sí misma su seguridad y su supervivencia dado que no logró expulsar aún la agresión y establecer un control total sobre su territorio. En este sentido, queda claro que "el poder"

como un fin en sí mismo sigue siendo elemental en un sistema internacional hobbesiano.

Sin embargo, no todos los Estados piensan en términos de supervivencia, pero sí en las ventajas de tener más poder, y esto suele ser así "because the international system creates powerful incentives for states to look for opportunities to gain power at the expense of rivals, and to take advantage of those situations when the benefits outweigh the costs" (Mearheimer, 2001: 32). Tal es el caso de los actores que gozan de mayor peso en la distribución de las capacidades materiales en la estructura de poder mundial, como Estados Unidos, China, Rusia, los países de Europa occidental (aquellos que pertenecen a la OTAN) e India, entre otros. Los últimos indicadores aportados por SIPRI (Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo) con relación al gasto militar mundial nos muestran que se incrementó en un máximo histórico de 2,44 billones de dólares. Por primera vez desde 2009, el gasto militar aumentó en las cinco regiones geográficas definidas por SIPRI, con incrementos especialmente importantes en Europa, Asia y Oceanía y Oriente Medio (SIPRI, 2024). Sobre la base de los datos aportados para el año 2023, el gasto militar de EE. UU. aumentó un 2,3 % hasta alcanzar los 916.000 millones de dólares en 2023, lo que representó el 68 % del gasto militar total de la OTAN y lo continúa colocando como el principal país en materia de gasto militar. China se encuentra en segundo lugar, unos 296.000 millones de dólares a esa partida, lo que supone un aumento del 6 % respecto a 2022 con un dato que no es menor, y se refiere a que su gasto militar representa la mitad del gasto total de la región de Asia y Oceanía (SIPRI, 2024).

Estos datos duros nos exponen el papel que todavía juegan las capacidades militares en la estructura de poder, así como el rol determinante de la seguridad y el poder en las relaciones internacionales. Los Estados más poderosos buscan hacerse del

poder para incrementar su seguridad porque el ecosistema internacional anárquico, donde lo incierto juega un papel clave, los conduce a *desconfiar* de los otros, a hacer el cálculo del peor caso y a comportarse de manera agresiva para sacar "tajadas" sobre los otros. Es claro que el poder como fin en sí mismo y como medio aún ocupa el epicentro en las relaciones internacionales. Aunque este dato surge como innegable de la experiencia que atravesamos, estaríamos siendo un poco reduccionistas si no proyectamos el impacto que tuvo y tiene la globalización, la interdependencia y la transnacionalidad. En este sentido, aquellos actores que puedan mantener la asimetría en su favor, y por ende sostener una menor dependencia, lograrán que la interdependencia económica y militar se transformen en factores claves como fuente de poder, lo cual puede alterar las dimensiones donde afectar e impactar al "otro". En una confrontación o posible rivalidad, el poder afectar y manipular más al "otro" de lo que él puede a nosotros sin dudas es un elemento diferenciador para un posicionamiento clave y que puede ser usado para garantizar nuestra seguridad y obtener ventajas comparativas, incrementando el poder.

3. Como consecuencia de la lucha por el poder en un entono anárquico y la búsqueda de poder y la seguridad como determinantes de la conducta de los Estados, la agenda de política internacional que se deriva de este supuesto se caracteriza por una marcada prevalencia de los asuntos de seguridad internacional, donde la alta política se ve mezclada con una baja política, lo cual acentúa la heterogeneidad y la multidimensionalidad.

En síntesis, el poder en la actualidad quizás no se encuentre tan difuso como en otros momentos para poder ser

redefinido. Por esta razón, la concepción clásica y neorrealista pueden interactuar y nutrirse entre sí para presentarnos un *poder duro* y una *alta política* que aún forman parte de una política internacional hobbesiana, pero que sin lugar a dudas deben integrarse con una visión más moderna que incluya *la interdependencia* y su impacto sobre los resultados de los procesos políticos internacionales, y por ende con un *poder blando* y una baja política que se integren con lo más tradicional de la política internacional. El lugar que ocupan las rivalidades y las confrontaciones por el poder y la seguridad hace que la tecnología ocupe un lugar destacado, brindando no solo un desarrollo sino un posicionamiento y "prestigio", como toda política de poder. Por lo tanto, "hoy el interés del Estado también pasa por la capacidad de innovación y el poder debe ser definido en términos tecnológicos"[2] (Salimena, 2023), así como en materia de seguridad. Quién goce de ello posee una ventaja en el posicionamiento en la estructura de poder por sobre el resto de las unidades.

En relación con el constructo anterior, la *seguridad internacional* ocupa un lugar de primer orden en la agenda, a través de la incorporación de múltiples temas que pueden ser redefinidos respecto de la seguridad y que acentúan la importancia determinante que tiene este factor en el sistema internacional. Nos encontramos con elementos de la *alta política*, que van desde las relaciones diplomático-estratégicas hasta una *baja política*, y que incluyen cuestiones económicas, políticas, sociales, ecológicas y tecnológicas. El paso de una agenda de alta política a otra de baja política estuvo enmarcado en las grandes transformaciones de la década del sesenta y de fines de los setenta, a través del impacto de la globalización y la interdependencia sobre la visión clásica de las relaciones internacionales, lo que puso en jaque su centro duro. Las repercusiones acentuaron el surgimiento de nuevas teorizaciones sobre la seguridad internacional, según las cuales

la interdependencia compleja aporta elementos en la erosión del concepto de seguridad nacional clásico desarrollado hasta ese momento. Este nuevo diagnóstico de la política internacional, que conducía a darle un nuevo prisma a la seguridad, incorporó la idea de que "la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida". Esta ausencia de jerarquía en los temas significa, entre otras cosas, que "la seguridad militar no domina la agenda". "Muchos temas surgen de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa" (Keohane & Nye: 1988: 41).

El aporte realizado por estos autores abrió la puerta y las condiciones para una heterogeneidad de interpretaciones acerca de lo que ambos quisieron manifestar, aunque en principio "lo que pierde centralidad en la agenda es la 'alta política'" (relaciones diplomático-estratégicas), que ocupaba un lugar prioritario para el realismo, pero sufrió una caída en términos de relevancia al no encontrar un terreno consolidado en la agenda. "Hay un ascenso progresivo con la interdependencia de la 'baja política' (cuestiones económicas, culturales, medioambientales y energéticas, entre otras)" (Salimena, 2022: 113). Es decir, si en el contexto de la década del sesenta y setenta, la distinción entre lo interno y externo se diluye, eso se traduce en un flujo de temas que muchas veces cruza el ámbito de lo estatal y transnacional para convertirse en internacional o, en el mejor de los casos global, si goza de consenso en cuanto a lo que representa. Esta falta de indivisibilidad trae aparejado un crecimiento de los ejes temáticos que se pueden incluir en la agenda de política internacional, pero no se habla de "nuevos" actores en materia de seguridad.

Esta agenda más amplia se profundiza con los trabajos de Lester Brown (1977), *Redefining National Security*, y Richard

Ullman (1983), *Redefining Security*, quienes piensan la ampliación del término "seguridad nacional" hasta la inclusión de los ejes temáticos propuestos. Sin embargo, no se habla de nuevos "actores" en materia de seguridad internacional sino hasta la llegada de la década del noventa y del movimiento constructivista que, a partir de la inclusión de la teoría de la estructuración sociológica de Giddens, busca "una instancia intermedia superadora en la cual la explicación de los fenómenos sociales no recaiga sobre lo estructural o lo individual. Esta explicación alternativa supone la construcción de una idea que integre lo estructural y lo individual" (Salimena, 2022: 123). Esto supone que los individuos son sujetos importantes que actúan y, con estas acciones, constituyen una estructura social que condiciona su propio comportamiento. Hasta la década del noventa, "el Estado era el principal actor en la política internacional, y la seguridad era definida, ejecutada y planificada en torno a él" (Salimena, 2022: 126). Con el advenimiento del constructivismo,

> ya no solo existe seguridad desde la perspectiva del Estado o sus grupos agregados, sino también desde la perspectiva de los individuos, quienes se ven expuestos a mayores desafíos que amenazan la subsistencia tanto de la comunidad política organizada como así también la propia existencia como individuos (Battaleme, 2012: 136).

Ello abre la puerta para considerar a otros actores en materia de seguridad internacional (individuos o grupos de individuos), como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, por mencionar algunos, que poseen ideas, identidades e intereses.

4. En un mundo de recursos escasos, intereses contrapuestos, conflictividad, interdependencia y

transnacionalidad, la política exterior debe estar orientada a evitar el espíritu de cruzada, a la defensa de los puntos vitales y a la custodia de un equilibrio de poder defensivo que garantice la estabilidad y la integración del sistema internacional de la diversidad sin destruir el elemento distintivo que lo compone: su heterogeneidad.

Hechas estas aclaraciones teóricas conceptuales, hoy en día la agenda de política internacional tiene una marcada supremacía de los temas de *seguridad*, de modo que aparenta un resurgir de la *alta política* con fuerte presencia en la agenda de política internacional, *que coexiste* conjuntamente con la *baja política*, pero con una existencia cada vez más pronunciada de las amenazas transnacionales, como el terrorismo y el crimen organizado. La rivalidad entre Estados Unidos y China, la guerra de Ucrania, las tensiones por Taiwán, el conflicto entre Irán e Israel, el gasto militar creciente que bate récords históricos a nivel mundial, la necesidad de competir por recursos estratégicos tecnológicos, la falta de acceso de los alimentos, el cambio climático, la erosión de los suelos y el ataque terrorista de Hamás a Israel son algunos de los temas que componen la *heterogeneidad* de la agenda de seguridad internacional. Sin embargo, el dato aportado por SIPRI según el cual *todas las regiones* vieron incrementados sus gastos militares nos hace reforzar el constructo de un sensible reposicionamiento de la alta política. Ello no implica la pérdida de heterogeneidad y multidimensionalidad, que están presentes, sino un cambio de *ubicació*n y *presencia* en la agenda.

Morgenthau en su obra *Política entre naciones* menciona como una de sus reglas fundamentales que la diplomacia “debe despojarse de su espíritu de cruzada”. A este espíritu también lo podemos denominar política principista, que se refiere a cuando un Estado quiere imponer su principio moral o político a otra sociedad. Este punto se deriva del análisis que hace el

autor del quinto principio, en el cual sostiene que

> el realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo. Del mismo modo que establece la diferencia entre verdad y opinión, también discierne entre verdad e idolatría. Todas las naciones se sienten tentadas de encubrir sus propios actos y aspiraciones con los propósitos morales universales. Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral y otra muy distinta pretender saber qué es el bien y el mal en las relaciones entre las naciones (Morgenthau, 1986: 22).

Las comunidades políticas tienen diversas culturas que generan diferentes derechos (leyes), por esta razón los principios de una sociedad no se pueden aplicar como preceptos morales universales. Claramente cualquier política principista será enemiga directa de una política exterior racional, y la política de nuestros días debe ser lo más racional posible, dado el entorno de inseguridad internacional, con una gran proliferación de amenazas, evitando que la guía de la política exterior sean los principios morales.

En un mundo donde debemos despojarnos del espíritu de cruzada, la conflictividad se proyecta como un rasgo creciente al punto de que un conflicto puede estallar en cualquier momento. En este sentido, se vuelve clave la "defensa de los puntos vitales". Este término fue acuñado por George Kennan en detrimento de lo que se conoce como "perímetro defensivo". Este joven diplomático audaz, que ganó prestigio y posicionamiento fugazmente en la estructura decisoria, fue convocado por Washington, con lo cual dejó atrás cierto anonimato y asumió un rol protagónico, sobre todo luego de su publicación en *Foreign Affairs* titulada "Las fuentes de la conducta soviética". Allí aparece por primera vez el término "contención". El análisis de Kennan parte de un supuesto clave

para entender ese mundo de segunda posguerra y el contexto actual: “jamás se logrará una seguridad completa ni la perfección del entorno” (Gaddis, 1989: 41). Desde esta premisa, el diplomático norteamericano nos plantea un diagnóstico que se sustenta sobre dos grandes enfoques llamados universalista y particularizado. El primero de ellos suponía volver sobre la construcción de una política internacional fundada sobre estructuras supraestatales en las cuales se construyera un consenso y acercamiento entre las potencias en materia de seguridad internacional. Así, ponía el foco sobre cierto idealismo que había fracasado con la Sociedad de Naciones. El estallido de la Guerra Fría y el salto de Estados Unidos a gran superpotencia económica y militar implicaba cierta complejidad para canalizar el conflicto a través de la Organización, sumado a la falta de experiencia de la dirigencia norteamericana en política exterior debido a su aislacionismo, lo que dificultaba aún más adoptar un enfoque universalista. La respuesta había que buscarla en otro extremo del espectro.

El enfoque particularizado partía del supuesto de que la política internacional era un ecosistema donde *el poder* continuaba alimentando en gran parte el accionar de los Estados y, por tal razón, su comportamiento debía estar orientado a la construcción de un orden en el cual prevaleciera el equilibrio de poder. Consistía en asumir que el entorno internacional nunca iba a ser perfecto, pero que la seguridad podía alcanzarse aun en un contexto donde la armonía mostrara claras ausencias. El desplazamiento del concepto de perímetro defensivo por el de puntos vitales tuvo su anclaje en un diagnóstico que se posicionó sobre la escasez de recursos económicos y financieros. La recuperación económica de Europa era una pieza clave del mundo de posguerra, y Estados Unidos era consciente de ello, por eso el miedo psicológico de que parte del territorio pudiera caer bajo dominio soviético activó la recuperación económica planificada a través del Plan

Marshall, al tiempo que su presencia en distintos escenarios implicaba costos altos. El segundo elemento que Estados Unidos analizó para desplazarse de una estrategia a otra fue que "podía elegir el terreno más favorable para enfrentar a los rusos" (Gaddis, 1989: 74), conjuntamente con un elemento más, a saber: seleccionar hábilmente "estos instrumentos".

Una de las ideas más persistentes del pensamiento norteamericano sobre los asuntos internacionales en el siglo XX ha sido la de utilizar "recursos económicos y tecnológicos, pero no poder humano para mantener el equilibrio transatlántico" (Gaddis, 1989: 76). Por estas razones, la presencia norteamericana debía ser selectiva sobre Europa y Asia, dos áreas vitales que encerraban tras de sí un pensamiento de la época ya proyectado en las ideas de Hartford Makinder, quien avizoraba "una íntima relación entre la geografía y la tecnología" (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 72). Para el autor, la creciente conflictividad por el poder en las primeras décadas del siglo XX entre Alemania y Rusia suponía "el control de las tierras de importancia decisiva y las zonas adyacentes de la masa territorial euroasiática" (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 73). Por eso era de crucial importancia que ningún Estado fuera capaz de establecer un control hegemónico sobre la zona de "Eurasia", ya que quien fuera lo suficientemente hábil para proyectar un poder efectivo sobre esta zona, podría dominar otras áreas del mundo. Este era el análisis correcto para la administración norteamericana en la segunda posguerra, que reflotaba las ideas de Makinder, al ver poco viable que "ninguna de las 'tierras bordes' podía estar segura si la 'tierra central de Eurasia' se hallaba bajo un único poder hostil" (Gaddis,1989: 72). "La inmediata consecuencia de esta hipotetización, fue la elaboración del NSC 20/4 que concebía la dominación de Eurasia por parte de Rusia como inadmisible" (Gaddis, 1989).

Los puntos vitales se vinculaban a la concepción de que los

recursos eran escasos, a la selección del terreno para la lucha y a los instrumentos más aptos. Quizás ese enfoque sea el que Estados Unidos eligió para retirarse de Afganistán y volver su mirada hacia Europa, fortalecer la OTAN con el ingreso de nuevos Estados y su reposicionamiento en otras áreas geográficas, extendiendo sus fronteras. Ello no implica que la región euroasiática deje de ser una zona de vital importancia, todo lo contrario, continúa siendo clave para los actores más poderosos del sistema internacional, que buscan bloquear que sea dominada por Rusia o China al igual que sucedió en otros momentos históricos. Detrás de la vocal "o" se esconde el supuesto teórico de que Rusia no permitirá que China domine la Heartland, proyectando una relación estratégica de alianzas en algunos temas de agenda, pero en otros una rivalidad competitiva. De esta manera, si el escenario internacional está marcado por la lucha por el poder y la seguridad, y esto determina la conducta de las unidades políticas –como bien ya decían algunos teóricos de la política internacional–, la manera de matizar o limitar esa historia recurrente es mediante una configuración de poder defensiva.

Volviendo sobre los clásicos del realismo, el primero que nos conduce en esta línea es Hans Morgenthau cuando nos sumerge en este universo recordándonos que el propósito del equilibrio de poder "es mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen" (Morgenthau, 1986: 211); de esta manera, "se debe evitar que ninguno cobre ascendencia por sobre los demás" (Morgenthau, 1986: 211). Un sistema así no busca necesariamente el quiebre o la implosión, sino tal vez alcanzar un cierto *statu quo* que se redireccione u oriente sobre una nueva configuración de la estructura o del sistema donde no prevalezca una hegemonía. Este punto podría asemejarse al *sistema multipolar homogéneo*, que según Raymond Aron se modela luego de 1648 y que tuvo una duración hasta el siglo XX. "En un sistema homogéneo los

Estados pertenecen a un mismo tipo y al mismo concepto de la política" (Aron, 1963: 142) y "los líderes políticos están de acuerdo acerca de los objetivos que se deben perseguir; el conflicto se produce dentro del sistema, pero la existencia constante del sistema mismo no está en juego" (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: 127-128).

Diversa fue la distribución de poder luego de la segunda posguerra, cuando de una multipolaridad homogénea se pasó a una *bipolaridad heterogénea*, que cuestionaba de raíz los principios y valores sobre los que se pretendía edificar un nuevo orden internacional, lo que produjo una fisura que cuestionaba la existencia misma del sistema y potenciaba la diversidad como fuente de conflicto. "La violencia de las guerras crea la heterogeneidad del sistema o, muy por el contrario, esta heterogeneidad es si no la causa, al menos el marco histórico para las grandes guerras" (Aron, 1963: 141).

El pensador alemán no habla de heterogeneidad estrictamente en los mismos términos que Aron, pero podríamos sostener que hay una idea aproximada cuando se refiere a "sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen", donde podríamos teorizar y hacer un estiramiento conceptual sabiendo que allí habría una diversidad que es necesario preservar. Es decir, si se busca la estabilidad y la preservación de los elementos del sistema, como se menciona en la teoría del equilibrio de poder de Morgenthau, a la vez que la búsqueda de "aliados", como se manifiesta en la de Stephen Walt, podemos hablar de la noción "*balancing*" como enfoque defensivo, contraposición a lo ofensivo, conocido con el nombre de "*bandwagoning*". Ello es promovido por Stephen Walt en su libro *The origins of theAlliance* (1987), cuando postula como eje central de su obra: "How states respond to threats. Do states seek allies in order to balance a threating power, or are they more likely to bandwagon with the most threatening state?" (Walt, 1987: 3). De aquí se desprende que

las hipótesis que el autor desarrolla se asocian con “balancing is far more common than bandwagoning” (Walt, 1987: 5) y que a su vez “states ally to balance against threats rather tan against power alone” (Walt, 1987: 5). En síntesis, ello implica que *balacing* se asocia con “*allying*” y *bandwagoning* con “*alignment*” (Walt, 1987), lo que dentro de esta corriente algunos realistas denominaron “realismo defensivo”.

El mundo actual, que categorizamos anteriormente en las condiciones iniciales de anárquico, interdependiente e incierto (entre otras cuestiones), requiere de la configuración de un equilibrio de poder defensivo. Kissinger en su obra *Orden mundial* (2017) sostiene algo similar, aunque sin categorizarlo en esos términos, cuando dice que “se impone realizar una reevaluación del concepto de equilibrio de poder. En teoría, el equilibrio de poder debería ser totalmente calculable; en la práctica ha resultado extremadamente difícil armonizar los cálculos de un país con los de otros Estados” (Kissinger, 2017: 428), lo que no dista mucho de la primera característica que planteaba Morgenthau cuando nos decía que el equilibrio de poder es incierto, refiriéndose “a la posibilidad o no de saber los recursos de poder del otro actor, ya que, para plantear un equilibrio de poder, es necesario que el poder pueda calcularse. Es difícil calcular el poder de un Estado” (Salimena, 2022: 105).

La similitud muestra la proximidad del pensamiento entre estos teóricos realistas de las relaciones internacionales, pese a la distancia en la cual desarrollaron sus obras. Volviendo sobre la necesidad de un equilibrio, se hace notar que las relaciones internacionales de nuestros días requieren de un equilibrio de poder defensivo, ya que este se construye sobre un reconocimiento del “otro” y su correspondiente heterogeneidad, sin necesidad del exterminio del otro. De ser así y de encontrarnos con un actor que pudiese ser lo suficientemente poderoso, se allanarían los caminos hacia una

hegemonía que erosiona y corrompe hasta la destrucción de lo "distinto" o "diferente", pero que goza de algo que Karl Clausewitz denominó como "no traspasar los límites de la victoria".

Quizás dos ejemplos nos ayuden más a visualizarlo en detenimiento. Me refiero a la humillación de Versalles y a la extensión del poder y la influencia occidental en la década del noventa sobre Europa oriental y Rusia. La deshonra, la destrucción más allá de los límites permitidos, la posible humillación que puede proyectarse sobre los vencidos y la expansión del poder sobre zonas de influencia de otros actores pueden acarrear consecuencias incalculables, como el surgimiento de nacionalismos extremos, carreras armamentísticas y enfrentamientos geopolíticos. En el caso alemán, fue determinante la humillación sufrida en Versalles y en las reparaciones demandadas por parte de los aliados después de la guerra, que condujeron al auge de movimientos extremistas que gozaron de apoyo popular para llegar al poder. En el caso de Rusia, podría decirse que la intención de expandir el poder y la influencia por parte de Occidente y la OTAN sobre zonas tradicionales que pertenecieron a aquel país dieron como resultado la búsqueda de reparaciones a las humillaciones, que fueron encontradas en sectores más conservadores, que debían restablecer el "prestigio" y las áreas vitales perdidas. De esta manera, traspasar los límites de la victoria puede provocar daños incalculables. El establecimiento de un equilibrio de poder defensivo no tiene por finalidad ir más allá de los límites, por el contrario, debe preservar y contener tendencias que quieran transformarse en fuerzas hegemónicas, evitando traspasar los límites de la victoria y respetando la heterogeneidad

Reflexiones finales

El mundo que transcurre no puede ser pensado y analizado sin

el realismo político. Aunque parece que esta corriente es capaz de subsistir a través de diversas épocas y contextos históricos por su capacidad explicativa de los sucesos que acontecen en el mundo y la conflictividad, el paradigma tradicional debe incorporar algunas adaptaciones en forma de condiciones iniciales y constructos teóricos que nos ayuden en su adaptación, pero sin dejar su esencia, es decir, la *distintividad* que lo caracteriza en cuanto a su centro duro. Este intento tuvo algunos antecedentes, quizás el más relevante fue llevado a cabo por Robert Keohane.

El mundo sigue siendo peligroso, inseguro y conflictivo, por esta razón quizás aún el realismo continúe siendo una corriente teórica vigente, que más allá de matices entre sus principales exponentes continúa gozando de homogeneidad y capacidad explicativa, pero sobre todo porque la realidad actual puede ser pensada y proyectada en los términos en que gran parte de los clásicos la interpretaron. La visión de la anarquía y su efecto sobre el comportamiento de la unidad política, el rol determinante de la naturaleza humana, el rol central del poder en las relaciones internacionales, la lucha por el poder y la seguridad, con el consecuente requerimiento de instauración de un equilibrio de poder, así como la incorporación de nuevas variables domésticas e internacionales proyectan ser elementos complementarios más que sustitutos unos de otros. Una visión amplia del realismo debería incluir aquellas variables explicativas en su conjunto combinadas con una interdependencia económico-militar y con una visión transnacional.

Más allá de lo expuesto, el primer condicionante sin lugar a dudas es la *anarquía*. Como principio ordenador, en el marco del desorden mundial, la anarquía es sinónimo de falta de gobierno central y descentralización, de ella se desprende el ecosistema en el cual se insertan los Estados y sus conductas. En las relaciones internacionales de hoy, así como a lo largo de

gran parte de la historia, el *poder* también fue un factor determinante de la conducta de las unidades políticas. No por casualidad, Morgenthau sostenía que "la relación de las naciones con la política internacional tenía una cualidad dinámica. Cambia junto a las vicisitudes del poder" (Morgenthau, 1986: 42). El poder es el núcleo central a través del cual se relacionan los Estados, y ello es así porque el poder, ya sea como un fin en sí mismo o como un medio, otorga cuestiones de mínima (como la supervivencia) y de máxima (el posible domino sobre los otros), que son factores indispensables para transitar el ecosistema de las relaciones internacionales.

Poder y *seguridad* no pueden pensarse por separado porque suponen una intrínseca correlación de proximidad entre ambos, y en el entorno internacional en el cual vivimos siempre "es preferible ser temido que ser amado". Por lo tanto, el análisis del poder y la seguridad que aporta el realismo sigue siendo el elemento duro que no puede dejar de considerarse, así como la condición de anarquía. No se pueden establecer con precisión las conductas de los principales actores, la irrealidad conduce a la falta de precisión sobre los recursos del resto de los actores, lo cual guía hacia una *incertidumbre* que conlleva *imprevisibilidad* de las acciones humanas, el no saberlo todo a la hora de comprometerse con el accionar.

La *indeterminación* de la política internacional y sus procesos políticos acentúa más los temores y las inseguridades, lo que conduce a los actores a llevar a cabo acciones sin un conocimiento acabado de las circunstancias en las cuales transcurren. Esto nos envuelve en materia de seguridad internacional en una *incertidumbre estratégica*, lo cual significa pensar sin un enemigo designado posibles hipótesis de conflicto, donde los riesgos del hoy pueden ser las amenazas del mañana.

La *interdependencia* ayuda a potenciar el contexto al aportar mayores asimetrías y, de esta manera, cuanto menor

sea la dependencia mayor será el poder que puedo tener sobre el otro. Esta manipulación no solo se da en la esfera económica, sino también en la militar, ya que la incertidumbre y la indeterminación con tales que podemos pensar que los aliados de hoy son los enemigos del mañana. Por lo tanto, todo el conocimiento que se pueda tener sobre ese actor se puede usar como un arma para vulnerar más a los otros de lo que puedan vulnerarnos a nosotros.

La *tecnología* puede ser esa herramienta que nos brinde desarrollo, pero sobre todo posicionamiento en este contexto de bifurcación geoeconómica y tecnológica, aportando un elemento esencial que puede torcer la rivalidad entre Oriente y Occidente. Dependerá de la capacidad de innovar más rápida y a un bajo costo. El poder y la seguridad en el siglo XXI están atados a la capacidad de innovación tecnológica.

Estas condiciones iniciales del realismo político y del neoliberalismo nos proyectan un centro duro que conserva aquellos constructos que se encuentran aún vigentes y que son útiles para la lectura actual, y nos permiten introducir pequeñas modificaciones. Los Estados continúan siendo los actores más importantes, y aquello que aún define a la política internacional es la lucha por el poder en un entorno anárquico con bajo grado de institucionalización. Esto tiene sus condicionantes. El determinismo que se encuentra presente en esta corriente de pensamiento lo continuamos valorando como un factor elemental, ya que la lucha por el poder es una constante en la política internacional y no una contingencia, y las tendencias de hoy en lo internacional todavía gozan de capacidad explicativa con base en esta ley. Los factores recurrentes son importantes, pero también las contingencias, que deben ser observadas y estudiadas en detenimiento, ya que son más complejas. Por lo tanto, la indeterminación y la incertidumbre no son incompatibles con el determinismo. Pueden coexistir y alimentarse mutuamente, de hecho, fue

Raymond Aron quien primero, en la década del sesenta, nos habló de indeterminación desde una visión realista, y luego de interdependencia compleja, desde otra construcción diferente. La lucha por el poder y por alcanzar más seguridad no solo determinan la conducta de los Estados, sino que plantean un escenario donde el poder es necesario para garantizar la supervivencia y un mínimo de seguridad, así como para proyectar objetivos de política exterior, pero donde a la vez ser poderoso y más seguro requiere de una centralidad de la innovación del proceso tecnológico. Por tal razón, el poder, al igual que la seguridad, debe redefinirse e incluir la tecnología, y la tecnología debe ser el interés del Estado.

Se desprende, entonces, que la agenda de política internacional incluye la seguridad internacional, en la cual coexiste una alta política y una baja política, aunque en los datos aportados recientemente se observa un aumento generalizado en las distintas regiones del gasto militar, lo que ayuda a reforzar el constructo de un sensible reposicionamiento de la alta política. Ello no implica la pérdida de heterogeneidad y multidimensionalidad, las cuales están presentes, sino un cambio de *ubicació*n y *presencia* en la agenda. En el entorno internacional, donde la seguridad internacional es clave, la política exterior debe evitar el espíritu de cruzada, defender los puntos vitales y la custodia de un equilibrio de poder defensivo que garantice la estabilidad y la integración del sistema internacional de la diversidad sin destruir el elemento distintivo que lo compone: su heterogeneidad. Los Estados deben evitar una política principista tendiente a imponer una visión moral o política a otra sociedad. El gran teórico alemán de las relaciones internacionales lo planteó bien cuando se cuestionó: “¿Quién puede saber qué es el bien o el mal en las relaciones entre las naciones? (Morgenthau, 1986: 22). ¿Qué autoridad superior puede erigirse con mandato moral para marcar qué es lo bueno y qué es lo malo? Evitar esas políticas

tampoco ha llevado a una moralidad consensuada en el sistema internacional. De hecho, su carencia proyecta diversas concepciones sobre el valor de la paz y la importancia de la estabilidad del sistema, que continúan percudiendo el alcance del consenso. Aún estamos lejos de una moralidad que represente el sendero hacia una idea de sociedad internacional.

Dejando de lado el espíritu de cruzada, el reconocimiento por parte de los Estados de la conflictividad los debe llevar a un *enfoque particularizado* que tenga en cuenta el rol de poder y por ende la necesidad de un equilibrio de poder. Dentro de esta perspectiva, la defensa de puntos fuertes se plantea como una estrategia apropiada que prioriza áreas y posibles conflictos por sobre otros y acorde con una concepción de escasez, donde la presencia y la defensa de estos intereses no pueden ser universales en tiempo y espacio, requieren un proceso de selección por parte de la elite política tomadora de decisiones. La estrategia permite no solo "elegir el terreno más favorable" sino a la vez "seleccionar los instrumentos", como decía John Gaddis. Esta posible "elección del terreno" y la "selección de los instrumentos" brinda más flexibilidad a los actores en el ecosistema de hoy, conscientes de la escasez de recursos y de la imposibilidad de brindarse una seguridad completa. No puede pensarse en la idea de puntos vitales sin una de equilibrio de poder detrás que acompañe, ya que ambas tienen por finalidad evitar la configuración hegemónica. La lucha por el poder requiere ser contenida a través de un constante equilibrio de poder con orientación defensiva, ya que como bien nos decía Kenneth Waltz, "los equilibrios de poderes se constituyen de manera recurrente" (1988: 189). No hay un único equilibrio de poder que brinde estabilidad sostenida en el tiempo, sino varios equilibrios que se forman a lo largo del tiempo, que son distintos unos de otros por las circunstancias de su configuración, así como por los actores involucrados en relación con el poder que ostentan y el papel que juegan en la

estructura. Es clave la estabilidad del "*balancing*" porque supone un reconocimiento del "otro" y su correspondiente heterogeneidad, sin necesidad de la humillación y la destrucción del otro, evitando "traspasar los límites de la victoria" y sosteniendo la heterogeneidad en lo político, moral y cultural.

En síntesis, lo que nos propusimos aquí es presentar una visión que denominamos posrealista de las relaciones internacionales, que integre elementos de diversas corrientes del realismo con otras variables introducidas por vertientes fuera de la visión tradicional, que nos ayuden a observar e interpretar mejor lo que transcurre en el mundo de hoy, que es semejante para muchos al que pensaron "otros clásicos del realismo", pero que también posee contingencias que deben ser estudiadas en detenimiento para su mayor conocimiento. El mundo es la combinación de regularidades y accidentes.

Referencias bibliográficas

Aron, Raymond (1985). *Paz y guerra entre las naciones. Teoría y sociología*. Madrid. Editorial Alianza. Versión española de Luis Cuervo.

Brown, Lester (1977). *Redefining National Security*. Worldwatch Institute, paper 14.

Da Ponte, A.; León Serrano, G. & Álvarez, I. (2023). Technological sovereignty of the EU in advanced 5G mobile communications: An empirical approach. *Telecommunications Policy*, 47 (7), 102459. October. https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102459

Dougherty, James & Pfaltzgraff, Robert (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales.* Buenos Aires. Editorial Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Gaddis, John (1989). *Estrategias de la contención*. Buenos Aires. Editorial Grupo Editor Latinoamericano.

Hertz, John (1960). *Realismo político e idealismo político*.

Madrid. Editorial Ágora.
Keohane, Robert & Nye, Joseph (1998). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
Kissinger, Henry (2017). *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Editorial Debate.
Mearsheimer, John (2001). *The Tragedy of the great powers.* New York. Norton & Company.
Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
Salimena, Gonzalo (2022). *Repensar las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Editorial Teseo.
Sipri Yearbook (2024). Disponible en https://shorturl.at/G78AT.
Tello, Ángel (2002). La nueva visión estratégica. *Primer Congreso de Relaciones Internacionales*.
Ullman, Richard (1983). Redefining Security. *International Security*, vol. 8, N.º 1.
Walt, Stephen (1987). *The origins of the Alliances.* Cornell University Press.
Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

---

1. Así lo sostenía el reconocido historiador inglés Edward Carr cuando analizaba el surgimiento de la disciplina de las relaciones internacionales a través de la confrontación entre el idealismo y el realismo. ↵
2. Para más información ver nota del *Diario Perfil*: https://www.perfil.com/noticias/opinion/la-tecnologia-en-el-mundo-arma-o-via-para-el-desarrollo.phtml. ↵

2. Migración, integración, política comparada, democracia y género en América Latina

Las migraciones en el marco del "desorden" global actual

Un análisis desde la perspectiva de protección internacional y de derechos humanos

Laura Lucía Bogado Bordazar

El Muro de Berlín era la noticia de cada día. De la mañana a la noche leíamos, veíamos, escuchábamos: el Muro de la Vergüenza, el Muro de la Infamia, la Cortina de Hierro… Por fin, ese muro, que merecía caer, cayó. Pero otros muros brotaron, y siguen brotando, en el mundo. Aunque son mucho más grandes que el de Berlín, de ellos se habla poco o nada. Poco se habla del muro que los Estados Unidos están alzando en la frontera mexicana, y poco se habla de las alambradas de Ceuta y Melilla. Casi nada se habla del Muro de Cisjordania, que perpetúa la ocupación israelí de tierras palestinas y será quince veces más largo que el Muro de Berlín, y nada, nada de nada, se habla del Muro de Marruecos, que perpetúa el robo de la patria saharaui por el reino marroquí y mide sesenta veces más que el Muro de Berlín. ¿Por qué será que hay muros tan altisonantes y muros tan mudos?

Eduardo Galeano, Muros.
En *Espejos. Una historia casi universal*, 2008

Introducción

El "desorden" actual de la Sociedad Internacional está dado por

múltiples factores: proliferación de conflictos entre Estados que han provocado innumerable cantidad de muertes, ciudades devastadas, pobreza y desplazo de poblaciones; competencia hegemónica entre potencias que intentan presionar en la toma de decisiones a los distintos países con el fin de lograr zonas de mayor influencia; presencia cada vez más desafiante de nuevos actores del Derecho Internacional Público (multinacionales, fondos financieros y empresas de gestión de activos, entre otros), que acumulan capitales similares a los Productos Brutos Internos (PBI) de grandes Estados y que manipulan las decisiones soberanas de estos, lo cual genera cada vez más interdependencia no complementaria o cooperativa en la Sociedad Internacional. A estos factores se les suman otros ya conocidos que contribuyen al desorden y a la desgobernabilidad internacional actual: terrorismo, cyberinseguridad, contaminación ambiental indiscriminada, violaciones masivas de derechos humanos y perpetración de situaciones de opresión colonial en pleno siglo XXI, entre otros.

Las situaciones antes descriptas afectan directa o indirectamente a los migrantes que se desplazan en las diferentes regiones del mundo, creando muros "visibles o invisibles", que requieren de los Estados y de las organizaciones regionales e internacionales la generación de respuestas y políticas acordes con la gravedad del fenómeno. Para introducirnos en el tema nos parece oportuno citar a Lelio Mármora (2010), quien afirmó oportunamente que

> … la gobernabilidad migratoria tradicional se basó en el cumplimiento de las normas internas de cada país y como consecuencia el cumplimiento de la ley les otorgaba a las políticas migratorias su legitimidad, en el marco de la soberanía del Estado…

Sin embargo, como lo expresamos en líneas anteriores, los

Estados ya no tienen suficientes respuestas para lograr esta gobernabilidad de la que habla el autor, por ello, podríamos afirmar que nos enfrentamos a una nueva crisis de gobernanza migratoria, que algunos usan como medio para desarrollar negocios ilegales u obtener réditos políticos. Nos referimos al negocio de la trata de personas, corrupción administrativa, construcción de muros, expulsiones generalizadas, provocación de situaciones de xenofobia e indiferencias regulatorias, entre otros.

Para ilustrar los ejemplos mencionados anteriormente, citamos un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT),[1] el cual afirmaba que ya en el año 2005 las ganancias que reportaba el delito de la trata de personas ascendían a unos 32.000 millones de dólares por año,[2] teniendo en cuenta que esta cifra podría ser muy superior si analizamos la dificultad existente para detectar a las redes delictivas, así como también al movimiento de dinero producto de "los múltiples tráficos". Las estimaciones más recientes son mucho más dramáticas y dan cuenta de que los Estados necesitan desplegar estrategias de cooperación profundas para que las personas más marginadas del mundo dejen de ser "presas" de estos delitos.

En las páginas que siguen realizaremos un análisis de la complejidad del fenómeno migratorio en la actualidad y, como consecuencia, avanzaremos sobre algunas respuestas posibles de los Estados y las regiones en su abordaje.

Complejidades del fenómeno en la Sociedad Internacional actual

Para avanzar en nuestro análisis plantearemos algunas complejidades que reviste el fenómeno migratorio en la actualidad. Como punto de partida es necesario desterrar –como dice Alejandro Grimson (2011)– algunos mitos o "equívocos" que se han construido en torno a las migraciones y

que en definitiva generalizan discursos (negativos)[3] y generan confusiones. En primer lugar, es importante conocer el *stock* de migrantes internacionales, de aquellos que han traspasado alguna frontera. Y para ello recurrimos a los últimos datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2022), que ha relevado que en 2020 aproximadamente 281 millones de personas vivían en un país distinto al de su nacionalidad, lo que representa –si tenemos en cuenta que la población mundial alcanzó aproximadamente los 8.000 millones de personas en 2023– el 3,6 % de la población total. *A priori* esta cifra de personas en movimiento no debería significar un problema para la Sociedad Internacional, sin embargo, sí resulta tal cuando analizamos las complejidades del desplazo y sus consecuencias. Si tomamos en cuenta un informe del Banco Mundial de 2019 según el cual una de cada nueve personas en el mundo dependió en ese año de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes para vivir, el tema toma otra dimensión, ya que la migración pasa a afectar directa o indirectamente a un grupo mucho mayor de personas.

En el mismo sentido, podemos interpretar la amplificación de los efectos del fenómeno si incluimos a otras personas que están vinculadas a la migración, como son las/os hijas/os de los/as migrantes o las/os cónyuges (o parejas) u otros familiares que hayan sufrido alguna discriminación por su condición de parentesco con los migrantes. En todos estos casos el número de personas afectadas por la migración se podría multiplicar por tres o por cuatro dependiendo del caso.

Para complementar esta idea, mencionamos otro informe de Naciones Unidas donde se había estimado que para el año 2019,[4] alrededor de 168 millones de personas en todo el mundo necesitaron asistencia humanitaria de algún tipo para completar su tránsito migratorio, situación que también se vio agravada por la pandemia y por sus efectos respecto de los migrantes. De esta manera, podemos afirmar que un porcentaje

muy alto de las personas en movimiento en el mundo han atravesado (o atraviesan) alguna situación crítica que requirió (o requiere) en algún momento de protección especial.

Si a esta cifra le sumamos los 110 millones de personas que –según la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas (ACNUR, 2023)– sufren en la actualidad alguna situación de desplazamiento forzoso, esto es, refugiados, desplazados internos, solicitantes de asilo y otras personas que necesitan asistencia internacional, el número se ve sensiblemente incrementado. El aumento de la cifra informada por ACNUR es inédito ya que representa en la actualidad el 1,35 % de la población mundial. Ni siquiera es comparable con el número de desplazados que se registró después de la Segunda Guerra Mundial, que representaba alrededor del 0,6 % de la población mundial (15 millones de personas).

Continuando con el análisis, la crisis de la movilidad también se ha visto agravada por la diversidad de conflictos inter- e intraestatales que existen en la actualidad (más de 50 conflictos activos). En este sentido y como es sabido, los conflictos incrementan el número de desplazados por la fuerza y especialmente las víctimas de trata de personas, tanto dentro como fuera de las zonas de crisis. A modo de ejemplo, según el *Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (2022), la crisis de refugiados en Ucrania elevó los riesgos de trata de personas al punto de que a partir de 2014 se cuadruplicó el número de víctimas ucranianas detectadas en Europa occidental en 2016. El mismo informe revela que como la mayoría de los conflictos se producen en África y Oriente Medio, las víctimas principalmente son originarias de esos países (más del 70 % provienen de África Subsahariana), y como se amplían constantemente las redes delictivas, cada vez se diversifican más los destinos de las víctimas, lo que también hace más difícil para los Estados las detecciones tanto de las organizaciones criminales como de las víctimas.

En segundo lugar, otro punto importante a analizar es la *multidireccionalidad* de las migraciones internacionales. En pleno siglo XXI es imposible pensar que existan sociedades aisladas, lo que implica que los flujos migratorios afectan a la casi totalidad de los países y regiones del mundo. Por lo tanto, el problema es de todos. En algunas regiones incluso es difícil diferenciar si un país es netamente de origen, destino, tránsito o retorno de migrantes y existen aquellos que revisten todas las categorías. Nos referimos a los casos de México, Costa Rica, Panamá, Marruecos, Turquía, Senegal, Nigeria, Singapur y Malasia, por mencionar algunos. Otro dato relevante es que el 80 % de los flujos migratorios se dirige hacia las ciudades en todo el mundo, lo que puede generar, en algunos casos, mejores oportunidades para los migrantes, pero en otros, mayores problemas para su desarrollo e integración.

Esta diversidad de destinos de las migraciones nos hace reflexionar, a la vez, acerca de que las migraciones ya no se producen fundamentalmente del Sur al Norte (o de los países pobres a los países ricos), sino que también hay flujos muy importantes de migración Sur-Sur (más del 30 % del total), por lo tanto la idea de "Sur Global" (que incluye a América Latina, Asia y África) y de las problemáticas propias de estas regiones las debemos ubicar en el centro de la escena para entender más profundamente la dinámica de la movilidad actual. En esta instancia reflexionamos sobre dos cuestiones puntuales: por un lado, destacamos que la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas ha prestado especial atención al tema migratorio incluyéndolo entre sus objetivos de desarrollo (Objetivo N.° 10). Así, sintetiza que

> la inclusión de la migración en los ODS establece un precedente importante para que la gobernanza de la migración pueda progresar en los próximos años. El principio de universalidad que sustenta los ODS es especialmente significativo para la migración,

> ya que puede promover la colaboración internacional sobre el tema. La aplicabilidad de todos los objetivos de los ODS a todos los países subraya cómo cada uno de ellos puede desempeñar un papel en la migración y proporciona un marco para avanzar hacia una gobernanza internacional de la migración más efectiva basada en alianzas mundiales (OIM, 2018).

Esto implica no solo que el tema migratorio es considerado central para los ODS, el cual deberá ser abordado holísticamente como ocurre con todos los temas de la Agenda 2030, sino que compromete a todos los países (independientemente de su categoría) a colaborar en la gobernanza global de las migraciones. En este orden:

> la conexión migración-ODS va mucho más allá de la implementación de políticas de migración e implica la integración de la migración en los diferentes sectores de la gobernanza. Al fortalecer la coherencia entre las agendas de Migración y Desarrollo, las políticas de migración pueden mejorar los resultados de desarrollo, y las políticas de desarrollo pueden mejorar los resultados de la migración (OIM, 2018).

Por otro lado, es importante pensar en la dinámica de integración regional que se está dando en el ámbito de algunas subregiones del Sur Global, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercosur, donde desde hace varios años se han aprobado políticas públicas regionales con el fin de ordenar los flujos migratorios intracomunidad.

En referencia a la CAN, podemos decir que ya desde la década del setenta se inició el proceso de construcción de un plan integral para regular el tratamiento de la libre circulación de ciudadanos. En este sentido destacamos varias herramientas: (i) el Instrumento Andino de Migración Laboral, que elaboró categorías de trabajadores migrantes y reconoció –entre otras

cuestiones– “el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario” (Decisión 545 de 2003); (ii) asimismo, se realizó el Primer Foro Andino de Migraciones en el año 2009; (iii) se elaboró el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones (PADHM), cuyo objetivo principal fue el tratamiento integral de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, y (iv) consecuentemente se aprobó el Estatuto Migratorio Andino, que tuvo como objetivo principal codificar el Derecho Comunitario Andino en materia de circulación y residencia de los ciudadanos, avanzando hacia la convergencia de las políticas migratorias nacionales (Mendoza, 2010, citado en Bogado, 2021).

En el caso del Mercosur, desde muy temprano se estudió en los distintos grupos de trabajo la factibilidad para elaborar un proyecto de facilitación fronteriza y migratoria. A partir de entonces se aprobó el denominado Acuerdo de Recife (1994) y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados en las fronteras y fue el puntapié inicial para la concreción de los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur Ampliado del año 2002, los cuales conjuntamente con el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (2010) y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS, 2010) consolidaron la política migratoria regional. Con estos instrumentos el Mercosur y los países asociados se propusieron avanzar gradualmente hacia la conformación de un espacio regional de libre circulación de personas, respetando la legislación interna de los Estados receptores en concordancia con el pleno ejercicio de los derechos humanos de los migrantes. El objetivo central es lograr la integración plena del migrante en la sociedad receptora en un plano de igualdad de condiciones respecto del acceso a la educación, a la salud y al trabajo, entre otros (Bogado Bordazar, 2021).

Sin perjuicio de los logros en materia de políticas migratorias intrarregionales de la CAN y del Mercosur en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, libre movilidad de trabajadores y facilitación migratoria, la agenda de la migración continúa en ambos bloques en proceso de construcción y ha estado muy permeada por los vaivenes de la política interna de los países que los componen.

En otro orden, el tercer punto que tenemos que considerar a la hora de pensar la complejidad de las migraciones internacionales en la actualidad y generar gobernabilidad migratoria tiene que ver con la *heterogeneidad* de los flujos migratorios. Es necesario saber quiénes se desplazan. En la actualidad se movilizan grupos familiares, hombres solos que promueven la reunificación familiar, pero también migran mujeres solas o con sus hijos,[5] grupos indígenas (que muchas veces son desplazados por cuestiones medioambientales), minorías (que sufren discriminaciones diversas) y niños, niñas y adolescentes que se desplazan solos. En este sentido, según datos de la OIM (2022), más de 30 millones de niños y niñas han migrado solos. Además, el ACNUR en su informe de 2022 destacó que las niñas y los niños representan el 30 % de la población mundial, pero son el 40 % del total de la población desplazada por la fuerza, lo cual significa que hay una desprotección mayor por parte de los Estados expulsores y en consecuencia una realidad dramática para el futuro de estas generaciones.

La OIM ha reconocido explícitamente que “todos los migrantes, sean mujeres, hombres y niños, forman un grupo vulnerable que requiere protección, y los reconoce también como agentes de desarrollo” (OIM, 2018). En este sentido, citamos a Pablo Ceriani[6] (2018), quien plantea la idea de que los migrantes no son un grupo vulnerable *per se*, sino que se transforman en vulnerables cuando se violan, por parte de los Estados que intervienen en el recorrido migrante, sus derechos

humanos. Igualmente queda claro que en cualquiera de las consideraciones descriptas *ut supra*, los migrantes necesitan una atención especial en las agendas nacionales e internacionales, sobre todo para promover las acciones de fomento de la cooperación a nivel local, nacional, regional y global para lograr el enfoque holístico del tema (OIM, 2018).

Otro punto a destacar tiene que ver con el análisis de las causas y los factores del desplazamiento, y en este sentido lo definimos como un fenómeno *multicausal*. Se produce en la movilidad una combinación de causas que obligan o impulsan (en el mejor de los casos) a las personas a migrar. La búsqueda por mejorar las condiciones de vida es sin dudas el móvil principal de la migración, la cual a la vez suele estar acompañada de otras circunstancias, que pueden revestir distintas "formas de violencia", esto es, violencia por cuestiones de género, religión, guerras internas, pobreza extrema, discriminaciones múltiples, inseguridad, ambientales o la imposibilidad de acceder a condiciones mínimas para el desarrollo de una vida "digna", entre otros.

Esta idea de la multicausalidad hace más complejo al fenómeno migratorio, sobre todo cuando pensamos que el efecto positivo que se esperaba de la globalización, a partir de la cual las sociedades serían más justas y equitativas, no se verificó. Sino que, por el contrario, la brecha entre los países ricos y pobres cada vez fue mayor y tampoco se logró el beneficio de la interdependencia entre las sociedades que prometía el desarrollo integral y equitativo entre los países del Norte y del Sur, y con ello la igualdad de oportunidades. Por el contrario, "la globalización conlleva direcciones contrapuestas: se generalizan las expectativas de movilidad, pero se endurecen las restricciones para el desplazamiento" (CEPAL, 2002: 244). En otras palabras, la globalización capitalista ha promovido la movilización de capitales y servicios, pero ha restringido las migraciones en general. También ha profundizado la

desigualdad económica y de desarrollo entre los países ricos (del Norte) y los países pobres (del Sur), los que no han podido seguir el acelerado proceso tecnológico del Norte (Bogado Bordazar, 2021).

Reflexiones finales

En consecuencia, volviendo a la pregunta inicial: ¿cuáles podrían ser las respuestas desde una perspectiva de protección internacional y de derechos humanos a la movilidad?, podemos afirmar lo siguiente:

(i) como punto de partida, es fundamental recurrir a todas las herramientas desarrolladas por el Derecho Internacional Público, además de las legislaciones nacionales y regionales sobre el tema migratorio. A esto se suman las normas no vinculantes, tales como el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), conocido como el primer acuerdo de las Naciones Unidas que contiene pautas comunes para gestionar la migración internacional y que crea un marco de cooperación, definido en 23 objetivos, orientados a mejorar la gestión de la migración local, regional y mundial. Asimismo, contamos con las herramientas del Derecho Internacional Privado desarrolladas para facilitar y organizar las relaciones jurídicas privadas que se entablan entre los particulares y que pueden producir efectos jurídicos cuando con la movilidad se entrecruzan fronteras y situaciones de vida.

(ii) En otro orden, los Estados deben elaborar políticas migratorias con una perspectiva de protección de los derechos humanos y sobre todo respetando el principio de “igualdad” y de universalidad de los derechos. El eje tiene que estar puesto en respetar la igualdad de trato y de oportunidades entre los nacionales y los extranjeros. En referencia a este tema, citamos la labor de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, OEA), que afirmó en su Opinión Consultiva

OC-18/2003 que

> el derecho a la igualdad ante la ley no solo tiene aplicación respecto del goce y ejercicio de los derechos laborales (refiriéndose a los migrantes irregulares), sino que además se hace extensivo a todo derecho reconocido en la legislación interna, de manera que abarca un universo de derechos mucho más amplio que los derechos y libertades fundamentales consagrados en el derecho internacional. Este alcance del derecho a la igualdad tiene importantes aplicaciones en la competencia de los órganos de derechos humanos (CIDH, OC-18/2003).

La OC-18/2003 desautoriza el criterio que sugiere restricciones y reducciones en los derechos de las personas, cuando estas trascienden las fronteras de su país y se trasladan al extranjero, como si ese tránsito erosionara el estatuto humano y restara dignidad y, por lo tanto, derechos y libertades a los migrantes. “La igualdad no es un punto de partida, sino una finalidad”.[7]

(iii) Por otro lado, se contempla la necesidad del reconocimiento de una ciudadanía activa, a partir de la cual el migrante participa de la construcción de la identidad comunitaria. Esto implica reconocer el derecho de desarrollo autónomo del migrante, revalorizando su contribución en la sociedad receptora, lo que a su vez significa que el migrante participe en las distintas esferas de la vida social, económica, política, ciudadana y cultural de la sociedad que lo acoge. Para que todo esto ocurra, es imprescindible la regularización de los migrantes, porque esto les permitirá acceder a la documentación, al trabajo regular, a los servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc.) y a la justicia, entre otros. En palabras de Adriana Alfonso (2012), con todo esto se da “contenido material a la igualdad formal mediante la exigibilidad de los Derechos Humanos”. Se requieren políticas

de integración del migrante a la sociedad receptora. Los Estados no tienen que tercerizar el problema a los Estados limítrofes ni a los Estados pobres. En este sentido la Agenda 2030 interpela sobre la necesidad de fomentar el desarrollo integral de los pueblos, para evitar justamente en este caso que la migración sea la única posibilidad de salir de la pobreza.

Vinculado a lo anterior, es necesario impulsar la idea de que los países en desarrollo (principales emisores de migrantes), en lugar de aceptar pasivamente la emigración de sus nacionales y esperar a recibir las remesas desde el exterior, procuren elaborar políticas para evitar la fuga del capital humano, porque este es fuente de desarrollo. Por otro lado, los Estados también deberían promover que el producto de las remesas se destine a desarrollar actividades productivas, para que estas no signifiquen una simple fuente de sustento (precario) para los familiares de los migrantes que se quedaron en el país de origen[8] (Bogado Bordazar, 2021). Los Estados también tienen el deber de generar condiciones internas que promuevan una vida social digna, para que su población no se vea obligada a migrar por cualquiera de las causas mencionadas anteriormente.

A modo de síntesis, las principales respuestas de gobernabilidad migratoria internacional tienen que estar basadas en políticas de integración del migrante y no de restricción, de desarrollo y no de retroceso, de inserción del migrante y no de exclusión, de interacción y no de desconexión. Reafirmando la idea de que ningún país puede gestionar eficazmente la migración por sí solo y de que resulta esencial la cooperación y solidaridad entre Estados en el plano regional y mundial (Bogado Bordazar, 2021).

Por último, si tenemos en cuenta que estamos en un proceso de cambios en la Sociedad Internacional y que las personas en movimiento se ven y se verán seriamente afectadas por estas modificaciones, se requerirán algunas redefiniciones

en los esquemas de protección de los derechos humanos de todo el sistema de Naciones Unidas, que puedan comprometer a los Estados a que cumplan con los estándares de protección internacional y regional existentes y con los cuales se han comprometido, respetando a su vez el principio de universalidad que sustenta la ONU a través de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) (Bogado Bordazar, 2021a).

Humanizar la movilidad implica reconocer todos los derechos que les asisten a las personas en movimiento, así como también derribar aquellos muros visibles e invisibles que vulneran permanentemente el principio de igualdad.

Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2023). *Informe Semestral de Tendencias 2023*. Disponible en https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-12/14075.pdf.

Alfonso, A. (2012). Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina. *Cuadernos Migratorios*, N.° 3, OIM, Buenos Aires.

Banco Mundial (2019). *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*, abril. Disponible en https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf.

Bogado Bordazar, L. (2021). Migraciones en el Mercosur. Hacia la conformación de un modelo de integración regional. *Relaciones Internacionales*, N.° 30, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

Bogado Bordazar, L. (2021a). La reconfiguración de la movilidad humana internacional tras la crisis de la pandemia. *Análisis CIPEI*, N.° 10. Disponible en https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/21145.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2002).

Globalización y desarrollo, Naciones Unidas, p. 244.

Galeano, E. (2008). Muros. *Espejos. Una historia casi universal*, p. 308.

Grimson, A. (2011). Doce equívocos sobre las migraciones. *NUSO*, N.° 233, mayo-junio. Disponible en https://nuso.org/articulo/doce-equivocos-sobre-las-migraciones/.

Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, Brasil, vol. 18, N.° 35, p. 72, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios.

Mendoza Fantinato, G. (2010). *Avances en la formulación de un Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones: fortalecimiento de la ciudadanía andina en el espacio intra y extracomunitario.* Biblioteca Digital Andina.

Naciones Unidas (2020). *Global Humanitarian Overview 2020*. Disponible en https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf.

Naciones Unidas (2022). *Informe mundial sobre trata de personas 2022. Hallazgos claves*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en https://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP_Executive_Report_Final_Esp.pdf.

OIM (2018). *La migración en la Agenda 2030. Guía para profesionales.* Ginebra.

OIM (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022.* Ginebra.

---

1. Disponible en https://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html.
2. Para poder asimilar la gravedad de esta cifra, nos referimos a que equivale aproximadamente al PBI total registrado en la actualidad (2023) de países como Paraguay, Honduras o El Salvador.
3. El contenido del paréntesis es nuestro.
4. ONU (2020a), Global Humanitarian Overview 2020. Disponible en https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf.
5. La feminización de la migración es un fenómeno que se viene dando desde hace décadas, al punto de que en la actualidad el porcentaje de mujeres migrantes es casi igual al de los hombres: 49 %.

6. Ciclo de Conferencias de la Diplomatura en Migrantes y Protección de Refugiados de la Universidad de Buenos Aires, 2018.
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos, O-C 18/2003.
8. Massey, Douglas (2004). “Las teorías de la migración: una síntesis”, Conferencia dictada en el *Seminario Migración, ciudades y desigualdad*. Buenos Aires, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), 12 de agosto.

La UE y el Mercosur: los ejes principales y las resistencias internas de un largo acuerdo en cuestión

Tomás Bontempo

Introducción

El presente capítulo se enfoca en el trayecto de las negociaciones birregionales llevadas adelante por el Mercosur y la Unión Europea para la firma de un Acuerdo de Asociación Estratégica. Por ello la primera parte de este escrito radica en evaluar los principales elementos de las negociaciones del acuerdo de asociación estratégica entre ambos bloques, así como el panorama actual posterior a la firma de 2019 y la búsqueda de ratificación para su puesta en vigor.

Posteriormente se indagan cuáles han sido los factores al interior de cada bloque que han presentado los principales desafíos para la concreción de dicho acuerdo, tanto aquellos vinculados a los temas tratados en las negociaciones birregionales como aquellos referentes a las tensiones experimentadas por cada bloque a nivel general.

Los inicios y el transcurso de las relaciones birregionales: un acuerdo inconcluso

Las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea tienen sus inicios en el contexto de la década de 1990. Las relaciones entre ambos bloques comenzaron con las firmas del Acuerdo Marco de

Cooperación Interinstitucional y del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en 1992 y 1995. En el año 2000 comenzarían las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) y se implementarían los encuentros del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB). Durante la primera reunión de este último fueron establecidos los ejes del acuerdo entre ambos bloques: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Existieron variables diversas que impulsaron e interrumpieron el proceso de negociaciones birregional en distintas etapas, con momentos de mayor dinamismo y avance, y otros de menor actividad y hasta paralización.

El Mercosur y la UE establecieron en 2001 el primer intercambio de ofertas. La CNB se reunió más de 10 veces entre 2000 y 2004, lo que generó diversos intercambios de ofertas entre los bloques. A su vez, existieron cuatro rondas de negociación en los años 2002, 2004 y dos en 2005.

Asimismo, cabe señalar que en la Ministerial de Bruselas del año 2003 se estableció un plan de trabajo para finalizar las negociaciones en 2004, pero algo quedaba en evidencia: la dificultad de traspasar las líneas rojas de las partes en las negociaciones.

Los distintos cambios políticos en los países del bloque mercosureño en los últimos años del siglo XX y primeros años del XXI estimularon un contexto menos propicio en la política regional de integración para la concreción de acuerdos de libre comercio con economías desarrolladas. La firma del Consenso de Buenos Aires en 2003 (Bizzorero, 2003) entre el presidente argentino, Néstor Kirchner, y su par brasilero, Lula Da Silva, propició un relanzamiento del Mercosur y su avance sobre temas políticos, sociales y productivos, que rebasaron la agenda netamente comercial.

En este marco se inició un proceso de profundización del Mercosur (Colacrai, 2006), el cual priorizó las relaciones Sur-Sur y se mantuvo al margen de la firma de acuerdos de libre

comercio con economías desarrolladas (Caetano y otros, 2009). Aunque también es cierto que en el caso de los bloques mencionados las partes no lograron ni imponer cambios tangibles ni tampoco facilitar concesiones relevantes de sus planos internos.

Las principales áreas de la negociación birregional se enfocaron en los siguientes temas: inversiones y servicios, compras gubernamentales, comercio agrícola y de bienes, y derechos de propiedad intelectual. Es relevante destacar que históricamente las exportaciones sudamericanas a la UE estuvieron comprendidas por materias primas y alimentos, mientras que la UE exportaba mayormente transporte, maquinarias y productos químicos.

Las negociaciones entre ambos bloques se retomaron de forma activa y formal recién en junio y julio de 2010 con motivo de la decimoséptima reunión en Madrid del CNB. Si bien para 1990 las exportaciones del Mercosur a la UE representaban un 30 % de su total, para 2010 se habían reducido a un 17 %, fundamentalmente por el rol de otros socios comerciales que comenzaron a diagramar una mayor presencia en casi todos los miembros del Mercosur, tal como fue destacado en el apartado anterior.

Para 2015 se pautaron nuevos intercambios de ofertas entre los bloques que debían ser expuestos en el último trimestre de ese año. Las partes consideraron incompletas tanto esas ofertas como las de los años posteriores. ¿Cuáles fueron las inconsistencias en estos intercambios? Primeramente, la UE incluyó áreas de suma relevancia para los intereses del Mercosur en forma de cuotas como forma de continuar preservando su política agrícola proteccionista: el bloque sudamericano solicitó 300 mil toneladas de carne vacuna y el bloque europeo ofrecería cuotas con aranceles bajos para entre 70 mil y 99 mil toneladas. Por su parte con el bioetanol, este último ofertaría 600 mil metros cúbicos, lo cual no resultaba

superador de la oferta que ya había sido realizada en 2004 de 1 millón de metros cúbicos.

Ahora bien, entre los años 2016 y 2018, el comercio entre ambos bloques se estimó en un total de entre 80 y 90 billones de euros según la Comisión Europea (CE).[1] Para la UE representa el acuerdo más grande en términos del ahorro de impuestos al comercio y con una dimensión de población-mercado mayor a los firmados con Canadá y Japón, dado que representa un mercado de 800 millones de personas.

En principio, el acuerdo (sin efecto legal) de 2019 para el comercio de bienes estipula que el Mercosur iba a liberalizar el 91 % de sus importaciones en los próximos 10 años –extendiéndolo a 15 años para los bienes más sensibles como calzados, muebles, vehículos y autopartes–, suprimir derechos arancelarios en autos, autopartes, maquinarias y productos químicos y farmacéuticos, y eliminar gradualmente el 93 % de los derechos tarifarios para productos como chocolates y refrescos, entre otros alimentos y productos alimenticios europeos. En 10 años se generaría la apertura del mercado de lácteos y quesos de forma recíproca.[2]

Por otro lado, la UE liberalizaría en un plazo de 10 años el 92 % de sus importaciones. Asimismo, en un periodo de 4 años ingresarían con arancel 0 productos como harinas, aceites, bebidas, biodiésel, helados, golosinas, pastas y mermeladas. La carne bovina tendría una cuota de 99 mil toneladas con arancel 0, así como también la famosa Cuota Hilton: como fue mencionado, ello representa un monto sustancialmente menor de lo demandado por los países sudamericanos en los años anteriores. También se sumarían cuotas para productos como arroz, vinos, miel, azúcar y etanol.

Volviendo a la referencia de lo que nombramos como intereses ofensivos del Mercosur, el informe de la CE señala que el bloque se abre a “los productos agrícolas del Mercosur con cuotas cuidadosamente administradas que garantizarán que no

haya riesgo de que ningún producto inunde el mercado de la Unión Europea". De forma complementaria, los miembros del bloque sudamericano aceptaron que la UE pueda establecer políticas ambientales sin basamento científico, permitiendo con ello que puedan adoptarse medidas para limitar las importaciones por potenciales efectos perjudiciales en la salud o el medioambiente. Además, la UE obtuvo el reconocimiento de indicadores geográficos, con lo que logra una condición de exclusividad en la designación de nombres, gráficos y dibujos de más de 300 productos.

Se destaca también por parte de la CE que en relación con la disponibilidad de información y procesos para que pymes accedan a los mercados mutuos (servicios y compras gubernamentales), las empresas europeas gozarán de mayor facilidad para la obtención de contratos públicos, compitiendo en igualdad con las del Mercosur, dada la incorporación de la cláusula del Trato Nacional (TN).

Por otro lado, en este marco, existen variados informes de impacto sobre el acuerdo y sus resultados posibles. En primera instancia, un informe elaborado por el gobierno francés[3] plantea objeciones concretas sobre el impacto potencial que el acuerdo incentivaría por el aumento de la deforestación en los países del bloque suramericano. También destaca la carencia de herramientas para estimular a los países del Mercosur a que se acerquen a posiciones más favorables contra el cambio climático y la protección de la biodiversidad. Por ello, el gobierno francés plantea su oposición al acuerdo en su forma actual, lo que convierte a Francia en el actor europeo con la objeción al acuerdo más sólida y fuerte hasta el momento.

Pero este informe no es el único, podemos mencionar también aquel encargado por la Comisión Europea a la London School of Economics[4] de 2020 y que abarca el comercio de bienes, ambiente, desarrollo social y derechos humanos. En este se señala principalmente que los beneficios de las partes no son

simétricos. El Mercosur obtendría mayores beneficios en cuanto a la exportación de productos agroalimenticios (especialmente cárnicos, dado que es el principal proveedor no europeo al viejo continente en este rubro), mientras que la UE obtendría mayores beneficios en la exportación de productos industriales como maquinarias, textiles y autos. Sin embargo, también señala que los beneficios no son homogéneos por sector: por ejemplo, en el caso de los lácteos, las denominaciones de origen dan una ventaja importante a la UE, que según el informe aumentaría sus exportaciones cuatro veces mas que los países del Mercosur.

Por otro lado, es posible mencionar también el informe de la investigadora de la Universidad Nacional de San Martín, Luciana Ghiotto, y de Javier Echaide (2020), de la Universidad de Buenos Aires, contenido en el libro *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*, editado por la Fundación Rosa Luxemburgo y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. En él, los investigadores mencionan las graves consecuencias que tendría la implementación del acuerdo en países con un menor potencial productivo, como son los miembros del Mercosur en comparación con los socios europeos. Esto llevaría a la profundización de las asimetrías ya existentes y reflejadas en el actual comercio birregional, en donde el bloque suramericano importa bienes de valor agregado medio y alto y exporta materias primas o productos de bajo valor agregado. Es decir, el sector tecnológico y manufacturero del Mercosur sería el gran perdedor, y se denotaría un claro beneficio de las actividades vinculadas al agronegocio con los respectivos daños ambientales y sociales. Esto se relaciona también con la asimetría regulatoria existente entre esos dos proyectos de integración regional, según la cual la UE tiene estándares más altos de protección medioambiental y del consumidor.

Ahora bien, en el marco de un escenario complejo de

difíciles negociaciones birregionales en términos técnicos de intercambio comercial, un elemento de relevancia para evaluar el interés en 2019 por concluir las negociaciones derivó de una reconfiguración política en el Mercosur, representada en las presidencias de Mauricio Macri y Michel Temer, en Argentina y Brasil respectivamente. Desde ese momento, el gobierno argentino relegó al Mercosur y fortaleció su asistencia a espacios empresariales como el Foro de Davos, además de sumarse como Estado observador a la Alianza del Pacífico (Paikin y Perrota, 2016) en el ámbito regional, como estrategia para sumarse posteriormente al Trans Pacific Partnership. Ello fue parte de una estrategia de apertura neoliberal que gravitó en la ponderación de ciertos indicadores que se dirigían a alinearse con países de economías abiertas (Comini y Bontempo, 2016). Por otro lado, la victoria del Leave en el referéndum de 2016 en Reino Unido, la política proteccionista de Trump y la posterior paralización de las negociaciones por el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), así como el enfoque dirigido a potenciar el vínculo con otras regiones basado en normas y reglas (firma de acuerdos con Canadá y Japón en 2017) reavivaron también las negociaciones con el Mercosur por parte de la Unión Europea. Es decir, en ambos casos las administraciones imperantes en ese momento poseían claros intereses políticos en mostrar la conclusión del acuerdo.

Las tensiones del Mercosur: el bloque periférico en disputa

La polarización política existente en la región ha tenido un impacto negativo en materia de concertación y coordinación regional en América Latina y contrasta con lo sucedido en materia de integración a comienzos de siglo. Sobre ello resulta sumamente ejemplificador el caso de Brasil con la presidencia de Jair Bolsonaro, que discontinuó de manera cortante la

política exterior de su país hacia la desamericanización, haciendo del distanciamiento de Latinoamérica uno de los ejes de una política exterior hiperideologizada: el país se retiró de la UNASUR (su propia iniciativa) y la CELAC y coqueteó con una posible flexibilización y hasta abandono del Mercosur.

En el caso de este último, que es en el cual radica nuestro actual interés, las tensiones experimentadas tuvieron que ver con un proyecto de más de 30 años con marcados déficits y objetivos incumplidos en términos de su perspectiva comercial. En función de ello, los últimos años han reflejado una fuerte puja política por la liberalización del bloque. Las medidas destinadas a la formación de la unión aduanera completa se contrastan con una protección arancelaria heterogénea con sectores económicos exceptuados, lo que genera como resultado una dificultad mayor para la complementación productiva y el crecimiento de la estructura industrial, concentrada principalmente en Brasil y Argentina. De esta forma, el comercio intrabloque ha disminuido entre todos los socios y la evolución de las exportaciones ha reflejado un descenso en la representación de las MOI y MOA. En ello ha influido también la demanda de materias primas del Sudeste Asiático como variable exógena que ha promovido una fuerte reprimarizacion de las exportaciones, algo que resalta ante la falta de coordinación de políticas macroeconómicas y comerciales de los miembros del Mercosur.

En diciembre de 2019, durante la presidencia de Jair Bolsonaro Brasil elevó la propuesta de avanzar en una flexibilización del bloque. El proyecto impulsaba una rebaja del Arancel Externo Común (AEC): una de las características de la unión aduanera como etapa de integración económica, que implica la existencia de una coordinación de la política comercial frente a terceros Estados estableciendo una misma alícuota para productos importados.

Los nuevos aranceles entrarían en vigencia en menos de 4

años y se centrarían en bienes industriales, como autopartes (de 35 % a 12 %), acero y maquinaria (12 % a 4 %) y siderurgia (12 % a 3 %), entre otros. Una multiplicidad de bienes como juguetes, manufacturas, textiles, que son rubros sensibles a la competencia con productos importados, se verían afectados con las nuevas pautas arancelarias.

También hay que señalar que el mercado brasilero y los acuerdos que le permitieron el acceso a Argentina desde los años 80 se han vuelto esenciales. Desde ese entonces, Argentina sextuplicó el comercio con su inmenso vecino. De hecho, según la CEPAL (2018), la relación comercial entre ambos es no solo la de mayor valor existente en América Latina sino una de las únicas dos en las cuales el índice de Grubel y Lloyd (IGL) supera el 0.33, de modo que se reconoce como un comercio intraindustrial (más del 40 % de las exportaciones industriales de Argentina van al Mercosur).

Sin embargo, la relación bilateral no solo es importante en ese sentido, sino que también lo es para las cadenas agroalimentarias de valor. Argentina proveyó a Brasil con un 85 % de sus importaciones de trigo en 2019, casi la mitad de las exportaciones argentinas de un producto que cuenta con un AEC del 10 %.

El 26 de marzo de 2021 se realizó la XII Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común en el marco del trigésimo aniversario de la fundación del Mercosur y de la presidencia *pro tempore* argentina. En la reunión, el canciller argentino presentó “una propuesta de reducción promedio del AEC, pero utilizando una metodología de segmentación del universo arancelario en productos agroindustriales, industriales, bienes de capital, de informática y telecomunicaciones”.[5]

Recordemos también que, en mayo de 2020, durante la reunión del Grupo de Relacionamiento Externo del Mercosur, la Argentina anunció que dejará de acompañar las negociaciones

comerciales para la concreción de un tratado de libre comercio con Corea, India y Canadá (Bontempo, 2020). Esto llevó a variadas y diversas manifestaciones, entre las cuales se incluyen *fake news* que enuncian su salida definitiva como miembro del bloque. La postura argentina pareció representar una estrategia en un bloque en donde las decisiones se toman por consenso y donde la Decisión 32 del año 2000 del Consejo del Mercado Común, órgano superior del bloque, obliga a los miembros a negociar en conjunto. Otros bloques subregionales, como la Comunidad Andina, han resuelto esta tensión mediante la aprobación de decisiones[6] que permitieron a sus miembros libertad de acción para las negociaciones comerciales, derogando la normativa que no les permitía alterar unilateralmente el arancel externo común, lo cual facilitó luego la formación de la Alianza del Pacífico junto a México. En esa sintonía, se expresaron también los reclamos uruguayos que fueron retomados durante la presidencia de Lacalle Pou.

La potencial liberalización de la unión aduanera incompleta dejaría al Mercosur como una mera zona de libre comercio sin posibilidad de profundizar la industrialización existente. Es notorio que las diversas deficiencias en el Mercosur hayan impactado sobre los sectores económicos y dirigenciales que alguna vez lo promovieron y defendieron en virtud de los beneficios obtenidos del comercio regional y que parecen orientarse hacia la búsqueda de beneficios unilaterales provenientes del acceso a mercados extrarregionales de *commodities* agroindustriales. Asimismo, esta tendencia parece contrariar un plano internacional de agrupación en bloques económicos regionales que hacen del regionalismo comercial un elemento con dimensiones profundas en materia política, económica y de seguridad.

El golpeado bloque europeo

Europa tampoco estuvo exenta de tensiones. Retomando el

contexto pandémico, luego de la descoordinación inicial y con la asunción de nuevas autoridades comunitarias, se delineó una respuesta fuerte y sólida a la crisis pandémica a través de Next Generation EU (NGEU), que dejó atrás los años pasados de austeridad y metas fiscales de la política monetaria europea mediante un mega plan de recuperación de 750 mil millones de euros, con 390 mil millones en subsidios y 360 mil millones en créditos. Este contó asimismo con la peculiaridad de que estipuló la capacidad de la Comisión Europea para endeudarse por los miembros del bloque, que podían tomar deuda mediante el acceso al mercado financiero a través de la emisión de bonos y de esta forma poseer una mayor capacidad de acción. Todos estos fondos se canalizan de manera mayoritaria mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), enfocado en seis pilares: la transición verde, la transformación digital, la inclusión, la cohesión social y territorial, la resiliencia y las políticas de la infancia. También frente a esto el bloque expandió la fuente de recursos propios con nuevos impuestos financieros, por ejemplo a plásticos desechables, a las sobreemisiones, la tasa Google (impuesto dirigido a las empresas digitales) y el arancel externo al carbono (Sanahuja, 2022).

Ahora bien, por otro lado, sumado a estos factores se encuentra el factor geopolítico: una Europa más alejada de Estados Unidos luego de los cortocircuitos con la administración Trump y con fuerte desconfianza para con China y sus posibles y variados vínculos con el gigante asiático. A este escenario se agregó luego la invasión a Ucrania por parte de Rusia, que ha desnudado las dependencias comerciales, energéticas y en materia de defensa del viejo continente.

La invasión a Ucrania delató de forma clara lo que el mencionado Habermas (2022) llamó la “grave equivocación” de la política de distensión alemana frente a Rusia y la dependencia energética europea del gas ruso, especialmente en

los países del Este. En este sentido, el NGEU posee una estrecha relación con el Pacto Verde Europeo, es por ello que en marzo de 2022 la Comisión Europea lanzó los planes dirigidos a consolidar en el mediano plazo la independencia energética de Rusia. En ese sentido, el plan, denominado REPowerEU (Comisión Europea, 2022), se dirige a actuar primeramente sobre los precios de las tarifas eléctricas, seguido del aumento de las reservas de gas para los años 2022-2023 y finalmente la aceleración del proceso de transición energética mediante la inversión en proyectos de energía renovable.

De esta manera lo destaca Sanahuja marcando el nexo lógico que une a la transformación energética con los ideales de autonomía regional:

> Desde 2019, como se ha subrayado, la UE ha tratado de reaccionar a través de dos ejes interrelacionados: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de una mayor "autonomía estratégica". Sobre esta última, el planteo inicial se limitaba a la política exterior y de seguridad y defensa, pero el nuevo escenario internacional y la pandemia de la covid-19 han impulsado una definición más amplia que abarca, entre otras cuestiones, la energía, la digitalización o la política industrial, con el respaldo financiero que supone el programa NGEU (Sanahuja, 2022: 16).

Las cuestiones vinculadas a la energía y la transición digital son consideradas paralelas, es decir, *twin transitions* en su relación con la autonomía estratégica. Asimismo, podemos agregar que la UE se propone avanzar en una multiplicidad de ejes que aseguren su autonomía y refuercen lo que denomina su capacidad y libertad para actuar (Comisión Europea, 2021), entre los cuales menciona: la diversificación tangible de los proveedores de sus suministros de materias primas críticas, un sistema de alimentación sostenible, asegurar el liderazgo a la hora de configurar los estándares globales, un sistema

económico y financiero resiliente, fortalecer las capacidades en seguridad y defensa, y trabajar con socios globales en la promoción de la paz. El bloque pretende llevar este enfoque al contenido de sus asociaciones estratégicas con otros actores y regiones, incluido el Mercosur. No obstante, en diversos países miembros se expresaron discrepancias desde la firma en acuerdo de 2019. Los casos de Irlanda, Austria o Alemania son solo algunos de los que se suman a la postura expresada por Francia y su actual presidente, Emmanuel Macron, quien dirigió sus críticas a la deforestación del Amazonas, y la falta de adhesión a normas ambientales estipuladas en el Acuerdo de París por los países sudamericanos. Esto incluyó también los distintos intercambios verbales con el exmandatario brasilero, Jair Bolsonaro.

El accidentado transcurso de la actualidad

En 2023 se realizó la 3.° cumbre UE-CELAC, la primera en 8 años entre ambas regiones. Previamente, Von der Leyen visitó Buenos Aires en junio, así como también Brasil, y luego Chile y México, con el objetivo de relanzar las relaciones comerciales y políticas con América Latina. La presidenta de la Comisión se refirió a la Argentina como un socio natural de Europa, refiriendo en el marco del foro empresarial UE-Argentina la potencialidad para el agregado de valor y la construcción de baterías, por lo cual se firmó un Memorándum de Entendimiento de Asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenible.

También referenció el programa Global Gateway, destinado en parte a América Latina con el objetivo de financiar proyectos vinculados a energías renovables y servicios digitales mediante normas medioambientales y transparencia financiera, que busca invertir en materias primas críticas. La expresión de sus características intenta reflejar un contraste con la iniciativa china de la Franja y la Ruta. Esto responde

asimismo a una nueva agenda elaborada por la Comisión Europea y el Alto Representante, que menciona que

> Como socios preferentes, la UE y ALC deben trabajar juntos para aprovechar su fortaleza colectiva, defender intereses comunes y abordar conjuntamente los retos mundiales. La presente Comunicación conjunta presenta la propuesta de la UE de desarrollar conjuntamente una agenda ambiciosa y con visión de futuro para una nueva era de cooperación entre socios igualitarios y afines (Parlamento Europeo y Comisión Europea, 2023).

Y continúa: “Esta Comunicación conjunta aboga por una asociación estratégica renovada y propone un conjunto de prioridades y acciones concretas en ámbitos clave”.

El documento no hace mención de las asimetrías existentes pero su análisis deja en claro la importancia geopolítica que tiene para Europa relanzar las relaciones con América Latina en el actual contexto para lograr los objetivos climáticos, medioambientales y de transición energética y crear un organismo de coordinación permanente para ello.

Ahora bien, en el marco de los encuentros con los mandatarios argentinos y brasileros, Von der Leyen hizo mención de la necesidad de acelerar el acuerdo con el Mercosur. No obstante, más allá de lo ya mencionado en el presente apartado sobre dicho acuerdo, es propio resaltar que desde 2019 la UE avanzó en el Pacto Verde[7] (neutralidad climática 2050), lo que altera en buena medida la negociación en el marco de la CBN.

En este marco, la Unión Europea sancionó dos medidas: la Regulación para la Importación de Productos Libres de Deforestación (DFP) y el Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM), que guardan el objetivo de disminuir los gases de efecto invernadero y que siendo normas europeas, no

internacionales, pueden generar costos para los países miembros del Mercosur dado que determinan que productos que vienen de suelos deforestados no pueden ingresar o lo harían con condiciones, lo que podrí además degenerar en un medio arbitrario de restricción o discriminación de acceso al mercado europeo.

El Mercosur es uno de los principales proveedores de soja, carne vacuna y otros productos relacionados con situaciones más problemáticas de deforestación. Asimismo, en algunos países como Brasil existe una problemática aun mayor de deforestación ilegal, que lo pondría como un país más vulnerable a medidas restrictivas.

Incluso, casi paralelamente a la visita de la presidenta de la Comisión, la asamblea nacional francesa rechazó el acuerdo con el bloque sudamericano, en función de sus controversias medioambientales, tales como la deforestación y la potencial mayor entrada de productos tratados con agroquímicos al mercado europeo. Es decir que más allá de las disidencias al interior de cada uno de los bloques y de hasta actores internos vinculados a sectores económicos específicos entre los miembros de los proyectos de integración, parece existir una disonancia significativa entre los intereses de la Comisión y algunos de sus Estados miembros.

Conclusión: un acuerdo difícil de cerrar sin concesiones

La Unión Europea y el Mercosur son bloques que tienen un enorme y sustancioso pasado compartido, así como una multiplicidad de temas de relevancia para ambos: la promoción de la paz, los derechos humanos, la democracia, la resolución pacífica de controversias, el multilateralismo, la lucha contra el cambio climático son algunas de las cuestiones que forman la prolífica lista que promueven y demandan el diálogo, la concertación y la cooperación política entre ambos, aun

considerando o percibiendo las distintas temáticas con grados de importancia o preocupación distintos. Es por ello que la cooperación y el diálogo político no han sido escollos como parte del acuerdo de asociación estratégica.

Algunos de los eventos y tensiones internacionales de los últimos años, tales como las turbulencias económicas de la transformación de la globalización acentuadas por la pandemia, la guerra comercial sino-estadounidense, la invasión a Ucrania, han generado efectos diversos que impactan de formas variadas en los regionalismos.

Repasemos en primera instancia la situación de la Unión Europea. En el contexto de cambios e impactos señalados, ¿puede desde la actual coyuntura posicionarse como un actor fortalecido? ¿Posee las capacidades que le permitan ejercer algún tipo de liderazgo a nivel global? La visión de Borrell y Von der Leyen de la UE en materia de política exterior gravita sobre una postura favorable a ello. La anhelada autonomía estratégica puede dar como resultado el resurgimiento geopolítico que se propone en materia exterior. Pero esta autonomía no se construye con base en ideas, o solo con ellas, sino mediante el sustento en capacidades materiales. ¿Puede asumir en este contexto algún tipo de liderazgo afianzado en la potencia económica de su mercado común (“efecto Bruselas”)? ¿Podrá Europa experimentar el resurgir que se propone en materia exterior o concluirá su proceso de transformación en una potencia de segundo orden a la luz de la desconfianza con China y la alicaída alianza con los Estados Unidos? Asimismo, la autopercepción del bloque debería complementarse también con la imagen exterior que el resto de los actores tienen de él. ¿Percibe el mundo a la UE como un jugador que pueda hacer frente a desafíos de peso en diversas dimensiones? A juzgar por la trayectoria descripta en los apartados anteriores, todo reflejaría una irrelevancia cada vez más significativa como actor global capaz de dirimir disputas existentes.

En el caso de América Latina, la región representa un territorio en disputa para una nueva bipolaridad. La paralización y la insuficiencia de la institucionalidad subregional que resulte acorde con las problemáticas y los desafíos vislumbran un futuro poco auspicioso para enfrentar una nueva etapa de incertidumbre que presenta un mundo más inestable, desigual y conflictivo. Como segundo elemento podemos destacar que, si bien las dificultades existentes hacia los procesos de integración no representan algo nuevo, en la última década y a la luz de un marcado proceso de polarización política, los países del Mercosur han carecido de una coordinación que les permita generar posiciones comunes. Esta descoordinación acentúa la histórica vulnerabilidad de sus miembros y representa un error estratégico dada la notoria carencia de consensos imperante frente a desafíos regionales y globales de una complejidad creciente. En ese marco, el Mercosur puede encontrarse con poco margen de acción frente a Washington o Beijing, lo que facilita una atomización de su política internacional que no ha logrado ni siquiera una respuesta sólida frente a problemas graves.

Es esencial en los próximos años para el Mercosur la forma en que se encarará la política exterior brasilera y su posibilidad de lograr objetivos o medidas destinados a priorizar la cooperación regional que faciliten el interés de los actores en la integración sudamericana. En ese sentido, generar una agenda que contenga las tendencias centrífugas en el Mercosur será fundamental. En ese contexto, y a pesar incluso de las diferencias diplomáticas que puedan existir, es de suma relevancia retomar la alianza estratégica con Argentina, lo cual aparenta tener probabilidades realmente bajas con la asunción del gobierno de Javier Milei.

Ahora bien, el acuerdo de Asociación Estratégica con el Mercosur es parte de una estrategia mayor de la UE con la región. El interés del bloque europeo está marcado por su

declive como potencia global y su disminución de poder económico y militar, así como por las necesidades de transición energética y digital. Su política exterior busca, pretenciosamente, asumir un rol protagónico en el rumbo de la transición energética y digital que contrarreste su pérdida de gravitación como actor global. Es por ello que busca reactivar en la región acuerdos comerciales y una agenda económica que recupere posiciones comerciales y de inversión de carácter estratégico ante una necesidad imperiosa de materias primas y energía que ha sometido a la UE, peligrosamente, a la dependencia de Beijing y Moscú.

En ese marco, el bloque europeo parece empecinado en mantener su visión y narrativa del acuerdo como un tratado entre iguales para el fomento conjunto de la autonomía frente a terceros. Sin embargo, las negociaciones birregionales han marcado históricamente una carencia palpable de acuerdos. La UE quiere que el Mercosur como actor respalde su visión de la transición verde y de su paradigma energético.

El dilema de la firma del acuerdo en cuestión es bivariante. La UE podría perder el acceso a recursos estratégicos y un espacio político, lo que la debilitaría aun más geopolíticamente. El Mercosur podría ahondar aún más su crisis de consenso, reprimarización económica y perder algunos beneficios con su principal inversor y tercer socio comercial. Es cierto que Europa continúa siendo un socio relevante, más allá de la deseuropeización comercial de los últimos años. No obstante, resulta de una dificultad palpable establecer un nexo lógico entre la transformación verde y digital y un proceso de agregado de valor e inserción de la región en las cadenas globales por parte de un bloque periférico.

Un acuerdo beneficioso y aceptable radicará en el reconocimiento de las asimetrías existentes y en el planteo de una agenda con avances creíbles y medibles sobre el financiamiento para avanzar en la transformación tecnológica y

ecológica.

Bibliografía

Alto representante para asuntos exteriores y de seguridad común. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe*. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017.

Bizzozero, Lincoln (2003). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. *Nuso*, N.° 186.

Bontempo, Tomás (2020). *Un Mercosur en cuarentena*. Disponible en https://www.clacso.org/un-mercosur-en-cuarentena/.

Caetano, Gerardo; Lujan, Carlos & Carrau, Natalia (2009). Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea de cara al 2010. En G. Caetano, Gerardo (coord.). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la UE. Posibilidades e incertidumbres de cara al 2010*. Montevideo. CEFIR.

CEPAL. *Boletín de comercio exterior del Mercosur. El rol del Mercosuren la integración regional. 2018*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/414915aa-ee9a-4835-8e33-d1f93aeafc1d/content.

COLACRAI, Miryam (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En A. Boron & G. Lechini. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires. Clacso.

Comini, Nicolás & bontempo, Tomás (2013). Argentina seria y civilizada: Paradojas del retorno de la Argentina al Mundo. *Revista Cuadernos de coyuntura*. Disponible en http://coyuntura.sociales.uba.ar/seria-y-civilizada-paradojas-del-retorno-de-argentina-al-mundo-2/.

Comisión Europea, EU and Mercosur reach agreement on trade. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039&title=EU-and-Mercosur-reach-agreement-on-trade.

Comisión Europea (2021). *2021 Strategic Foresight Report: Enhancing the EU's long-term capacity and freedom to act*. 8 de septiembre. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4581.

Comisión Europea. *El Pacto Verde Europeo*. Disponible en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es.

Comisión Europea (2020). *Informe: Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur Draft Final Report*. Julio. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039&title=EU-and-Mercosur-reach-agreement-on-trade.

Comisión Europea (2022). *REPowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica. Comunicado de Prensa de Mayo de 2022*. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_3131.

Ghiotto, Luciana y Echaide, Javier. *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Disponible en https://www.clacso.org/wpcontent/uploads/2020/05/Informe_Mercosur_UE_2020.pdf.

Gobierno de la República Francesa. *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable*. Disponible en https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur.

Habermass, Jürgen (2022). *Hasta dónde apoyamos a Ucrania*. Mayo. Disponible en https://sociologiacritica.es/2022/05/16/hasta-donde-apoyamos-a-ucrania-jurgen-habermass/.

Paikin, Damián & perrota, Daniela (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la integración latinoamericana*. Año XXII, N.° 34.

Sanahuja, José. *El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica. Fundación Carolina*. Documento de Trabajo N.° 63. Disponible en file:///C:/Users/usuario/Desktop/DT_FC_63.pdf.

Télam. Argentina propuso a sus socios del Mercosur una reducción del Arancel Externo Común. 26 de abril de 2021. Disponible en https://www.telam.com.ar/notas/202104/552140-argentina-propuso-a-sus-socios-del-mercosur-una-reduccion-del-arancel-externo-comun.html.

---

1. *Comisión Europea, EU and Mercosur reach agreement on trade*. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039&title=EU-and-Mercosur-reach-agreement-on-trade. ↲
2. *Comisión Europea, EU and Mercosur reach agreement on trade*. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039&title=EU-and-Mercosur-reach-agreement-on-trade. ↲
3. Ver el informe *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable*. Disponible en https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur.pdf. ↲
4. Ver el informe *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur Draft Final Report*. Julio de 2020. Disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158892.pdf. ↲
5. Télam. Argentina propuso a sus socios del Mercosur una reducción del Arancel Externo Común. 26 de abril de 2021. Disponible en https://www.telam.com.ar/notas/202104/552140-argentina-propuso-a-sus-socios-del-mercosur-una-reduccion-del-arancel-externo-comun.html. ↲
6. Ver Decisión 598 de la Comunidad Andina de Naciones. ↲
7. Comisión Europea. *El Pacto Verde Europeo*. Disponible en https://tinyurl.com/484mvs3n. ↲

Desafíos a la democracia en América Latina: inestabilidad e incertidumbre[1]

Roberto Bavastro y Constanza Mazzina

Introducción: del optimismo a la realidad

La tercera ola de democratización que se inicia a fines de los años 70 y marca toda la década de los 80 y los primeros años de la del 90, sumada a la caída del Muro de Berlín, trajo la ilusión de que el proceso iniciado era irreversible y todo era posible en democracia. Ese optimismo democrático nos hizo creer que habíamos aprendido la lección: si no habíamos llegado al fin de la historia –tal como escribía Fukuyama en aquel entonces–, cuando menos parecía el fin de una historia de confrontaciones entre modelos autoritarios y democráticos.

Para mediados de los años 90 todos los países de la región habían logrado transitar el camino que los llevó a la democracia. Todos menos Cuba. Cuba se convirtió, primero, en aquello que ya no queríamos ser, pero luego, para muchos, fue un baluarte de resistencia y un modelo a seguir. Desde ahí, se inició el camino para el retorno de viejas y malas prácticas que siguen, aún hoy, tiñendo el horizonte de la democracia en la región. Ayudados por "el viento de cola" del precio del petróleo venezolano, la alianza entre Castro y Chávez[2] colaboró con el desdibujamiento del optimismo democrático que había reinado al inicio de la tercera ola. "Atados a lo que se denominó viento de cola los gobiernos del socialismo del siglo XXI despilfarraron los recursos y la oportunidad que se les abría, evidenciando

altísimos niveles de corrupción y un desapego notorio de las reglas de juego de la democracia republicana".[3] Así, se fue abriendo paso un proceso de *desdemocratización* que sacudió hasta sus cimientos a la democracia venezolana y –hoy también– a la nicaragüense, y que, al mismo tiempo, impidió la apertura democrática del régimen cubano. Bajo el paraguas del castrismo, la democracia en esos países se convirtió en una fachada para la consolidación de nuevas formas de autoritarismo. Hoy América Latina se enfrenta en silencio a dictadores de nuevo cuño. Con el paso del tiempo, Cuba fue exportando su modelo iliberal y antirrepublicano. Castro había aprendido que no había que hacer la revolución ni un golpe de Estado al estilo de las intentonas de Chávez, sino que, a través de la vía electoral, se podía llegar al poder y desarmar desde ahí adentro el propio andamiaje democrático. El modelo iliberal se consolidó y cruzó fronteras, siguió avanzando y su retórica llegó también al otro lado del Atlántico. América Latina cerró 2023 con más incertidumbre que certeza, características que hoy parecen recorrer el mundo entero.

Este capítulo tiene por objetivo analizar el panorama regional en vista de los más de cuarenta años de inicio de la ola de democratización en la región, haciendo hincapié en los desafíos con los que se encuentra, y plantear algunas preguntas para los próximos años.

Nuevas formas, viejas mañas: el camino autocrático

El último reporte de VDEM –Varieties of Democracy, 2023– señala que la democracia no solo está en retroceso, sino que la autocratización sigue avanzando. Por primera vez en más de dos décadas, el mundo tiene más autocracias cerradas que democracias liberales. El 28 % de la población vive en autocracias cerradas y solo el 13 % en democracias liberales. El nivel mundial de democracia ha vuelto a 1986, es decir, al momento en que en América Latina transitábamos la tercera

ola de democratización que todavía no había llegado a Europa del Este. De esta manera, más de 35 años de avances democráticos se han evaporado durante la última década. El declive es más dramático en la región Asia-Pacífico, que ha vuelto a los niveles registrados por última vez en 1978. Europa del Este y Asia Central, así como América Latina y el Caribe, han vuelto a los niveles de finales de la Guerra Fría.[4] ¿Cuáles han sido los cambios más dramáticos en esta década? El informe señala que la libertad de expresión se ha deteriorado en 35 países en 2022; hace diez años era tan solo en 7 países. La censura gubernamental de los medios de comunicación empeoró en 47 países. La represión gubernamental de las organizaciones de la sociedad civil se ha agravado en 37 países y la calidad de las elecciones empeoró en 30 países. La caja de herramientas de las autocracias es extensa, entonces, ¿sobre qué instituciones, sobre qué libertades avanzan los autócratas? Por un lado, se aumenta la censura de los medios de comunicación y la represión de las organizaciones de la sociedad civil, pero también disminuye la libertad académica: en más de 25 países en proceso de autocratización. Es decir, la libertad académica y cultural, así como la libertad de debate, también figuran entre las principales instituciones atacadas por los autócratas.[5]

El avance, hasta hace poco tiempo inevitable, de la democracia liberal a escala mundial se ve desafiado por nuevas (o no tan nuevas) alternativas. No estaríamos aquí en presencia de un desenlace producto del "*backsliding*" o la "regresión democrática" (Pérez Liñán, Schmidt & Vairo, 2019), tampoco del clásico quiebre de las democracias –*breakdown*– acontecido entre la primera y la segunda oleada democrática resultado del golpe cívico-militar tradicional (Linz & Stepan, 1977), sino más bien de una etapa caracterizada por la lenta erosión de la democracia: mediante cambios amparados en procedimientos legales se socava la legalidad democrática en un proceso de

creciente “autocratización” (Lurhman & Lindberg, 2019; Leiras & Mazzina, 2021).

La muerte lenta de la democracia, a la que hacía referencia Guillermo O’Donnell, ya no representaría un fenómeno privativo de democracias tardías o delegativas (O’Donnell, 2011) sino también de democracias de larga frecuencia, duración y tradición (Levitsky & Ziblatt, 2018). Esto mismo ha sido señalado en el informe de IDEA Internacional (2020):

> Los retrocesos democráticos modernos ocurren desde el interior del sistema democrático, a través de reformas legislativas y constitucionales y de decisiones políticas tomadas por mayorías democráticamente elegidas. El gradual vaciamiento de los pilares no electorales de las democracias en retroceso, finalmente daña los principios básicos de control popular e igualdad política de la democracia (p. V).

El siglo XXI nos presenta un nuevo desafío: el retroceso democrático que conlleva la ruptura democrática “desde adentro”. El retroceso democrático, una forma específica de erosión democrática, implica el debilitamiento intencional, deliberado del sistema de separación de poderes a través de restricciones a las libertades civiles y políticas. El índice sobre el Estado de la Democracia en el Mundo define retroceso democrático como un “debilitamiento gradual e intencional del control ejercido sobre las instituciones gubernamentales y de rendición de cuentas, acompañado de una disminución de las libertades civiles” (Bavastro & Mazzina, 2020).

El término “democracia con adjetivos” fue desarrollado por Collier y Levitsky (1998) a finales de los años noventa para calificar a las democracias de la tercera ola cuando, pasados unos años, mostraban ya signos preocupantes. Aquellos adjetivos apuntaban al centro de los atributos de las democracias liberales: si el sufragio tenía problemas (las

elecciones no eran libres, limpias o competitivas), configuraba una "democracia oligárquica"; si estaban restringidas o cercenadas las libertades civiles, se abrían paso las "democracias iliberales"; si la oposición era perseguida o limitada por diversos medios, entonces se llegaba a una "democracia controlada". En este contexto, ¿qué adjetivo se les pondría a las democracias latinoamericanas en la actualidad? Patrones estructurales subyacen en la política regional que, combinados, pueden incluirse en todos los tipos de *democracias con adjetivos* que hoy podemos clasificar como "democracias defectuosas" o también "democracias disfuncionales", como señaló L. Whitehead[6] (2003). Es decir, el conjunto de problemas que muestran nuestras democracias atraviesa la historia de todos los gobiernos de la tercera ola, y convierte esos "adjetivos" en problemas sistémicos, no ya coyunturales: algunos gobiernos limitan las libertades (fundamentalmente de prensa y expresión); en otros casos, el sufragio no es libre o no es competitivo; algunos, incluso, persiguen a la oposición. Pero un paso más y ya no estamos frente a democracias con defectos, sino ante regímenes híbridos, y si el camino continúa, llegamos a regímenes autocráticos. Así, en el extremo, encontramos a Cuba como una autocracia plena, cerrada. Los casos de Venezuela y Nicaragua muestran el camino de la desdemocratización y la deriva autoritaria. Estos últimos son perfectos ejemplos de que en la actualidad las democracias mueren en las manos de líderes electos que hacen uso y abuso del poder para subvertir los mecanismos democráticos a través de los cuales llegaron al poder; una a una van desmantelando instituciones, derechos y libertades. Como señaló Andrés Malamud: "hasta la década de 1980, las democracias morían de golpe (*breakdowns*). Literalmente. Hoy no: ahora lo hacen de a poco, lentamente. Se desangran entre la indignación del electorado y la acción corrosiva de los demagogos". Venezuela y Nicaragua han mostrado el avance desde una democracia con

defectos a un autoritarismo cerrado. En la misma línea, Lührmann & Lindberg han notado que “contemporary autocrats have mastered the art of subverting electoral standards without breaking their democratic façade completely” (2019).

En América Latina se ha perdido apoyo a la democracia en la última década, de modo que se produjo un aumento del autoritarismo, en especial entre la población más joven. En el término de 20 años (de 2003 a 2023), por ejemplo, el apoyo a la democracia disminuyó en un 9 %; pero si tomamos en cuenta que en 2010, año que mayor apoyo recibió la democracia, fue de 63 %, entonces de ese año al recién pasado, hubo un descenso de 15 %. Según los datos obtenidos por Latinobarómetro, en 2023 solo el 48 % de los latinoamericanos apoya la democracia como régimen político.

Se observa que no solo la democracia está en recesión, sino que además hay un crecimiento de la idea de que el autoritarismo puede ser preferible como forma de gobierno, habiendo aumentado esta percepción en un 17 %. Ello evidencia la fragilidad de la democracia en la región y la tendencia hacia el populismo y los regímenes autoritarios. Siguiendo a Latinobarómetro, los países latinoamericanos que más apoyan la democracia son: Uruguay con un 69 %, Argentina con un 62 % y El Salvador con un 64 %. Otros países, como Honduras y Guatemala, son más propensos a la idea de que es lo mismo que el gobierno sea democrático o que no lo sea. Mientras que países que han vivido dictaduras militares como Argentina y Chile valoran más la democracia. Si comparamos los resultados de 2020 con los resultados de 2023, vemos que en 7 países aumentó el apoyo a la democracia: Panamá (11 %), Argentina (7 %), Brasil (6 %), Colombia (5 %), Perú y Ecuador (4 %), Honduras (2 %). Y en 9 países ese respaldo disminuyó: Venezuela (12 %), Costa Rica (11 %), México y Guatemala (8 %), Uruguay y Paraguay (4 %), Bolivia (3 %), República Dominicana y Chile (2 %)

En términos generales, en todos los países examinados en Latinobarómetro, excepto en Panamá, se registra un aumento en la preferencia del autoritarismo. Los países que más se inclinan a favor son: México, República Dominicana, Costa Rica, Perú, Guatemala y Paraguay. Por el contrario, en Panamá se registró una disminución del 1 %. En cuanto a los jóvenes entre 16 y 25 años, un 43 % apoya la democracia, y un 20 % prefiere un régimen autoritario. Entre los mayores de 61 años, un 55 % se inclina por la democracia como forma de gobierno y un 13 % está a favor del autoritarismo (Latinobarómetro 2023).

La criminalidad y el modelo Bukele

América Latina se ha caracterizado por ser un continente de baja conflictividad entre Estados (Domínguez, 2003), sin embargo, desde hace varias décadas continúa siendo una de las regiones más violentas del mundo.[7] Más de 2,5 millones de homicidios ocurrieron en América Latina desde el año 2000. Esto significa que el 33 % de los homicidios del mundo tienen lugar en esta región cuya población solo representa el 8 % mundial. En su inmensa mayoría, las muertes son atribuibles al crimen organizado.[8] Trejo y Ley (2020) muestran para el caso de México cómo las organizaciones criminales se convirtieron en agentes políticos al suplir el poder del Estado en distintos territorios a lo largo y ancho del país, donde la violencia criminal se volvió un mecanismo de control territorial estratégico y donde la creciente capacidad y poder de uno, redundó en el debilitamiento del otro. Pero también está visto que muchas veces existe una cooperación entre ambos: quienes debieran velar por el imperio de la ley trabajan en cooperación y connivencia con el crimen organizado. El crimen organizado en América Latina, que

> engloba múltiples, grandes, medianos y pequeños empresarios ilegales, no solo produce rentas ilícitas, sino que también,

> dependiendo de sus capacidades y redes, ejerce control territorial, provee servicios públicos e imparte justicia, convirtiéndose en muchos casos en un sustituto, competidor o colaborador del Estado y las instituciones locales.[9]

A su vez, la gran cantidad de dinero gestionada por los cárteles de la droga se vuelve una carnada muy tentadora para que los líderes políticos puedan financiar sus costosas campañas. Se genera así una cooperación tripartita entre crimen organizado, fuerzas de seguridad y fuerzas políticas (partidos y líderes) que deja un panorama preocupante que atraviesa toda la región.[10] Como indica Latinobarómetro:

> La corrupción tuerce el poder del voto al intervenir en las campañas electorales con enormes sumas de dinero y provoca una competencia desleal. La corrupción del poder a nivel presidencial es una forma brutal de minar las bases de la democracia, porque lleva a la presidencia a personas que sin esos fondos ilícitos no lo habrían logrado.

Por su parte, el último informe de Latinobarómetro observa:

> Destacamos la debilidad de las élites simbolizadas en los presidentes de la república: 21 presidentes condenados por corrupción, 20 presidentes que no terminan su mandato, presidentes que fuerzan su estadía en el poder rompiendo las reglas de reelección. Un tercio de los presidentes elegidos desde que se inicia la transición han transgredido las reglas de la democracia. Valen más los personalismos, que terminan opacando a los partidos políticos. Esta debilidad conduce a la atomización del sistema de partidos y se desploma su imagen y legitimidad. Destacamos el colapso del desempeño de los gobiernos, plasmado en la baja satisfacción con la democracia. La pandemia profundiza esta insatisfacción y por esa vía influye en

> la imagen de la democracia. No en vano hay 18 alternancias en el poder desde 2018. Las quejas por opciones, pluralidad y soluciones no se expresan verbalmente, pero sí lo hacen en el malestar hacia la política, el alejamiento de los partidos, el abstencionismo, el voto nulo y blanco, y la alternancia en el poder (Latinobarómetro, 2023).

En este sentido, El Salvador resulta un caso interesante y a la vez alarmante, al cual prestar especial atención. El presidente Nayib Bukele ha recibido tanto reconocimiento como críticas internacionales por haber reducido las tasas de homicidio de su país a mínimos históricos[11] mediante el uso de un "régimen de excepción" que ha implicado la detención y el encarcelamiento de 65 mil presuntos pandilleros. El Salvador ahora tiene la mayor población penitenciaria *per capita* del mundo.[12] Los efectos tangibles sobre la seguridad pública, sin embargo, le han dado a Bukele una extraordinaria popularidad. A pesar de la prohibición constitucional de postularse para otro mandato, Bukele resultó electo a inicios de febrero de 2024 con más de un 80 % de votos a su favor, lo cual contribuyó a profundizar la erosión democrática.

El caso de El Salvador no debe verse como una excepción. El concepto de mano dura como solución para la creciente violencia es algo muy extendido en el continente y, más allá de su discutida eficacia, representa un riesgo para la democracia. El círculo vicioso entre inseguridad – falta de respuesta estatal – demanda de mano dura parece repetirse *ad infinitum*.

Polarización y elites

Por lo menos dos son las características predominantes en la región, en primer lugar, la fragmentación política y, en segundo término, su polarización ideológica: la grieta. Se trata de una grieta que, basada en tres líneas de fractura, se manifiesta en algunos casos de manera superpuesta: ideológica (izquierda/derecha; populismo/republicanismo), productiva

(sectores competitivos/sectores no competitivos, economía formal/economía informal; economía abierta/economía cerrada) y territorial (centros/periferias; urbano/rural; costa / sierra) (Mazzina, Leiras).

Hoy, América Latina se encuentra entre las regiones más polarizadas del mundo, solo superada por Europa del Este y Asia Central.[13] "La alta polarización lleva a las diferentes fuerzas políticas a defender programas incompatibles, que, de hecho, excluyen al adversario" sostienen Carlos Malamud y Rogelio Nuñez Castellano.[14] Se generan así discursos populistas, cargados de demagogia, que apuntan a los instintos más básicos de una población frustrada social, política y económicamente.

La mencionada frustración social y los discursos polarizantes contribuyen a la falta de

> confianza en la capacidad de las instituciones democráticas (o sus integrantes) para procesar conflictos, la ciudadanía se vuelve menos aversa al riesgo y vota por *outsiders* anti-sistema que prometen reemplazar la estructura existente por una sin intermediarios (*aka* "políticos") que sí satisfaga las necesidades de la ciudadanía.[15]

Este análisis de Laura Gamboa describe muy bien la situación de varios países de la región donde el rol de las oposiciones políticas será clave para defender y sostener la democracia.

Un comentario en la misma línea sobre los resultados de los comicios celebrados en los últimos años: los ciudadanos castigan con su voto a los oficialismos, independientemente del sello ideológico. Patricio Navia indica que lo que está sucediendo "es que todos los que están en el poder son castigados, porque la gente está descontenta. Y eso es lo que ha vuelto a pasar en Argentina, donde perdió el oficialismo y ganó

la oposición”.[16] Por cierto, 2023 cierra con cuatro elecciones presidenciales en la región: en todas ha prevalecido el voto de castigo, salvo en Paraguay. Los candidatos oficialistas perdieron en Guatemala, Ecuador y Argentina, donde, además, los candidatos vencedores fueron una sorpresa, nadie anticipó sus triunfos. El caso de Ecuador merece una nota aparte, luego de la *muerte cruzada* entre Guillermo Lasso y el Congreso, el ahora expresidente no presentó delfín. Lo cierto es que desde 2021 hasta la fecha, todos los presidentes que fueron elegidos donde existe la segunda vuelta tuvieron que ir al balotaje, como sucedió en 2021 con Gabriel Boric en Chile, Pedro Castillo en Perú y Guillermo Lasso en Ecuador; en 2022 con Gustavo Petro en Colombia, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Rodrigo Chaves en Costa Rica; y en 2023 con Bernardo Arévalo en Guatemala, Daniel Noboa en Ecuador y Javier Milei en Argentina.[17]

El siguiente gráfico de Latinobarómetro sintetiza las alternancias en los últimos años:

Alternancia. Elecciones presidenciales 2018-2023

1. Brasil	2018
2. Colombia	2018
3. México	2018
4. Guatemala	2019
5. El Salvador	2019
6. Panamá	2019
7. Uruguay	2019
8. Argentina	2019
9. República Dominicana	2020
10. Bolivia	2020
11. Honduras	2021
12. Chile	2021
13. Perú	2021
14. Ecuador	2021
15. Costa Rica	2022
16. Colombia	2022
17. Brasil	2022
18. Guatemala	2023[4]

Sin alternancia. Elecciones presidenciales 2018-1023

19. Paraguay	2023

Conociendo el resultado de las elecciones celebradas en El Salvador en febrero de 2024, agregamos sin alternancia el caso de Bukele.

Influencia extranjera

China y Rusia, así como otros países autoritarios, han ganado un enorme poder en el sistema internacional en los últimos años, lo cual puso en peligro el consenso de que la democracia liberal es el único camino viable hacia la prosperidad y la seguridad, y dañó el sistema internacional liberal. El estado actual de la democracia a nivel global debería generar alarma entre todos los que valoran vivir en libertad.[18]

En Latinoamérica, donde el resentimiento hacia Estados Unidos y el peso de las ideas radicales son fuertes en todo el espectro ideológico, las autocracias han aprovechado la influencia regional de intelectuales e instituciones académicas para difundir la ideología iliberal, cuestionando el consenso

democrático de la pos Guerra Fría. Al mismo tiempo, el avance chino ha sido posible gracias a la siempre tumultuosa situación económico-financiera de la región.[19]

> En América Latina, donde los gobiernos son menos estables, las instituciones menos maduras y sólidas y la cultura democrática no es fuerte, la influencia de China, sin resguardos, crítica y escepticismo, puede significar un elemento de riesgo en el mediano o largo plazo.[20]

Puede resultar difícil establecer relaciones causales, pero lo cierto es que junto al aumento de la presencia china en la región se ha visto un deterioro de las instituciones democráticas y que la cooperación iliberal más allá de las fronteras ideológicas[21] ha llegado para quedarse. Uno de los ámbitos donde esto se puede ver claramente es el espacio informativo[22] y en los salvatajes económicos que parecen salvavidas de plomo: los préstamos chinos cargaron a los países en desarrollo con una deuda que ahora son incapaces de pagar.[23]

Un caso paradigmático es Ecuador, un país que desde la gestión de Rafael Correa ha visto cómo su deuda con China aumentaba exponencialmente y desde entonces todos los gobiernos han tenido que encontrar un camino para renegociar[24] esos acuerdos, plagados de cláusulas secretas y corrupción que involucró a las más altas esferas del poder, incluyendo al expresidente Rafael Correa.[25]

Resulta interesante ver que es en este mismo país sudamericano donde se da parte del impulso ambientalista por proteger la Amazonía y que no solo pone contra las cuerdas a China, sino que también plantea grandes interrogantes respecto al futuro de la explotación petrolera y minera. Cierto es también que se trata de un país bloqueado institucionalmente, azotado por la violencia y con pobres expectativas económicas.

Pero cabe destacar que el caso de Ecuador no es una excepción en una región donde las instituciones democráticas no logran resolver este tipo de tensiones, como se ve también en Bolivia.

¿Cómo queda el mapa de América Latina?

Perspectivas a futuro

2023 vio cuatro procesos electorales presidenciales en la región. Las contiendas electorales comenzaron con las elecciones en Paraguay, donde el Partido Colorado rompió la tendencia contraria a los oficialismos y logró retener el poder con el economista Santiago Peña, delfín del expresidente Horacio Cartes. Las sorpresas siguieron luego con Guatemala y Argentina. En el país centroamericano el inesperado triunfo de Bernardo Arévalo no se produjo sin sus obstáculos. Tan es así que la comunidad internacional tuvo que expresar su respaldo al Tribunal Supremo Electoral para sostener el proceso de segunda vuelta. Sin embargo, las denuncias de fraude y los embates de la Fiscalía continuaron hasta la asunción presidencial.

En Argentina, por su parte, la sorpresa vino por el lado de Javier Milei, un *outsider* con estilo *rockstar*. Comenzando en el proceso de primarias, luego en las elecciones generales (en las que había quedado segundo, detrás del candidato oficialista, Sergio Massa) y finalmente en la segunda vuelta, el candidato de La Libertad Avanza no dejó de sorprender con sus resultados electorales, con su excéntrico estilo de campaña y hasta con su asunción el 10 de diciembre. Sin embargo, recibe un país con un altísimo nivel de inflación (la inflación de diciembre último fue de 25,5 % y en todo 2023 alcanzó el 211,4 %, según el INDEC, la cifra más elevada desde 1990[26]), fuertemente endeudado[27] y con altos índices de pobreza, factores que restringen en gran medida el margen de maniobra de su gestión y que lo enfrentan a tempranas críticas tanto por parte de las organizaciones sociales y de viejos líderes sindicales como de

un sector considerable de la oposición.

En el medio de estas sucesivas elecciones, se produjo el adelantamiento electoral de Ecuador producto de la crisis institucional y la fuerte oposición contra Guillermo Lasso, quien recurrió al mecanismo de la *muerte cruzada* (disolvió la Asamblea y llamó a elecciones anticipadas). En dichas elecciones el ganador fue Daniel Noboa, quien irrumpió en la recta final de la campaña, mientras que el gran perdedor fue el proceso electoral, que estuvo teñido de sangre con el asesinato del candidato y periodista Fernando Villavicencio. En el período de casi dos años que le tocará gobernar, Noboa deberá enfrentar no solo la violencia y el crimen organizado que asolan al país, sino que tendrá que lidiar con altas tasas de desocupación e informalidad y con la misión de encontrar alternativas a la explotación petrolera.

Comenzando 2024, el crimen organizado puso en jaque el gobierno del presidente Daniel Noboa, quien decretó el estado de excepción para todo el país, incluido el sistema penitenciario, tras la fuga del jefe de la mayor banda narcocriminal de una cárcel de Guayaquil, Adolfo Macías, alias Fito. La huida fue seguida por la de otro líder narco, Fabricio Colón Pico, uno de los capos de Los Lobos, detenido por su presunta responsabilidad en un plan para asesinar a la fiscal general, Diana Salazar. Las fugas fueron acompañadas por una serie de motines en al menos seis prisiones del país.[28] La respuesta no tardó en llegar a las calles: tomaron un canal de televisión y pusieron explosivos en los periodistas que estaban transmitiendo, capturando a los guardias de la prisión en la que estaba detenido Fito y secuestrando al azar a jóvenes de la universidad de Guayaquil.[29]

En 2024 habrá elecciones en México, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Será un año movido electoralmente ya que a estas elecciones hay que sumar la de Estados Unidos, que siempre tiene consecuencias para la

región. Sobre la reelección de Bukele en El Salvador hemos hecho referencia en otro apartado.

Según esta dinámica, podría decirse que los países más grandes de la región hoy son un interrogante respecto a su futuro. México se encuentra en un laberinto. Con el claro deterioro de su democracia, las elecciones podrían traer aires de cambio para hacer frente al frágil contexto institucional, donde la presidencia de López Obrador ha intentado avanzar sobre los controles horizontales, incluso sobre el prestigioso INE. En Colombia Gustavo Petro y en Brasil Luiz Inácio Lula da Silva buscan impulsar reformas en contextos altamente polarizados (en muchos sentidos por mérito propio). Habrá que ver el comportamiento de la oposición en estos casos, pero la incertidumbre es clave en ambos países.

Perú no ha tenido cambio presidencial, lo cual ya parece mucho decir, pero eso no implica que los riesgos para la democracia y la incertidumbre no sigan presentes. Como se ha dicho, Venezuela debería tener este año elecciones presidenciales. En este sentido la oposición tomó la iniciativa de realizar elecciones internas que erigieron a María Corina Machado como candidata. Cuando todo parecía indicar que las elecciones podrían desarrollarse de forma más o menos justa, el gobierno de Nicolás Maduro a través de su fiscalía envió una orden de detención a líderes de la oposición. A esto hay que sumar la amenaza lanzada por un debilitado Maduro contra el Esequibo en Guyana, que pareciera ser una bomba de humo para tratar de dar legitimidad a su gobierno y distraer a la población.

En Nicaragua no se puede esperar mucho. Mientras su sociedad civil independiente se recompone para hacer frente a los brutales ataques del régimen autoritario de Ortega-Murillo, estos aumentan la represión y se cierran aún más, haciendo casi imposible anticipar lo que está por venir. El mismo patrón se repite en Cuba, una y otra vez.

¿Y qué hay de dos de los países más estables del continente? Chile acaba de rechazar por segunda vez la propuesta de Constitución, con lo cual todo vuelve a foja cero en una situación que dejará una letra escarlata sobre todo el espectro político sin distinción de colores.

En Uruguay, sin reelección para Lacalle Pou, los sondeos de intención de voto dan a la coalición de izquierda Frente Amplio una leve ventaja para recuperar el poder frente a los partidos que integran el gobierno del derechista y "multicolor" Partido Nacional. Ambas coaliciones efectuarán elecciones internas el 30 de junio, aunque está en discusión su adelantamiento. En el Partido Nacional, lidera el actual secretario de la Presidencia, Álvaro Delgado, mano derecha del presidente Lacalle Pou. Además de Delgado, será candidata Laura Raffo, la economista que fue candidata a la Intendencia de Montevideo por los cinco partidos de la coalición encabezada por Lacalle Pou.

Dentro del Frente Amplio, Yamandú Orsi y Carolina Cosse son los dos precandidatos mejor posicionados. Orsi, intendente de Canelones, cuenta con el apoyo del Movimiento de Participación Popular (de José Mujica) y La Vertiente Artiguista entre otros. Cosse, actual intendenta de Montevideo, cuenta con el apoyo del Partido Comunista y el Partido Socialista, entre otros.

Entre tanto, todas las encuestas coinciden en que los principales problemas del país para la población son la inseguridad y la economía. Existe un comportamiento altamente polarizado en la sociedad. En la última medición de Factum, los votantes del Frente Amplio desaprueban la gestión gubernamental en un 66 por ciento, en tanto que el 12 por ciento la aprueba, mientras que los votantes de la coalición de gobierno lo aprueban en un 75 por ciento y solo el 9 por ciento lo desaprueba.[30]

Si bien, como se planteó en el título de este capítulo, la incertidumbre es una de las características del continente, se proponen aquí algunos elementos o factores a tener en cuenta en el futuro inmediato:

- Crimen organizado, violencia y "mano dura": al tiempo que el crimen organizado se sofistica y se arraiga cada vez más en la región, es de esperar que los diferentes gobiernos apelen a fórmulas "exitosas" como la de Bukele en El Salvador, con su consiguiente impacto sobre las instituciones democráticas y los derechos humanos.
- El impacto de las disputas geopolíticas globales: en la medida en que el enfrentamiento entre Estados Unidos junto a la Unión Europea con China y Rusia escale, muchos gobiernos de América Latina se acercarán a unos u otros simulando un discurso de neutralidad. Las elecciones en Estados Unidos jugarán un importante papel en este sentido y la Unión Europea deberá también asumir un rol más proactivo en la búsqueda de acercar la región a su posición.
- En términos económicos la región en general disfruta de números macroeconómicos aceptables. Exceptuando los casos de Venezuela y Argentina, la inflación se ha mantenido bajo control. Sin embargo, la CEPAL anticipa que la región enfrenta un panorama económico de bajo crecimiento, 1,5 % en 2024. El *boom* de minerales como el litio para la producción de baterías puede parecer una luz de esperanza para una región empobrecida y desigual, pero mal gestionado puede ser desastroso para su ecosistema.
- Procesos electorales y desinformación: en los procesos electorales a realizarse durante este año, es de esperar que crezca el uso de inteligencia artificial para minar los mensajes electorales de información falsa o dudosa en la búsqueda de influir sobre las preferencias públicas. En

este sentido, América Latina tiene redes de *fact checkers* que se esfuerzan por paliar la crisis pero es un continente con bajo nivel de institucionalidad para crear marcos normativos que no representen una tentación para controlar la libertad de expresión.

- Procesos electorales clave: en 2024 hay tres procesos electorales de vital importancia. México tiene por delante no solo la mayor elección de su historia sino también un punto de inflexión para Morena, el partido de izquierda en el poder. Por último, la elección que debe tener lugar en Venezuela puede generar un gran cimbronazo en los actores autoritarios del continente si Maduro es desplazado del poder. A fines de enero de 2024, el Tribunal Supremo de Justicia,[31] órgano sin ninguna independencia del Poder Ejecutivo, inhabilitó a María Corina Machado, y así rompió los acuerdos de Barbados por los cuales Maduro se había comprometido a realizar elecciones libres.
- La migración: los flujos migratorios en América Latina se han ido transformando en un factor de crisis para observar con cuidado. Ya sea por temas políticos, como el caso de Venezuela o Cuba, o por temas sociales y económicos, como la pobreza, la desigualdad o la violencia, los grandes números de migrantes generan preocupación no solo en Estados Unidos sino también en otros países de la región, como la frontera Chile-Perú o la selva del Darién en el caso de Colombia y Venezuela. Será importante ver cómo se desarrollan los hechos en esta materia y especialmente si continúa el uso político de la población migrante por parte de gobiernos autoritarios como es el caso de Nicaragua.

Algunas preguntas quedan pendientes de respuesta y ameritan en sí mismas un capítulo aparte: ¿cuál es el papel de

los Poderes Judiciales en la consolidación democrática y continuidad democrática en nuestros países? ¿Cómo podemos construir anticuerpos contra el autoritarismo? ¿Qué responsabilidad tienen los partidos políticos en el retroceso democrático? ¿Siguen siendo los partidos políticos "los guardianes de la democracia" en la región? ¿Qué rol tienen las instituciones regionales en el deterioro o la consolidación de la democracia? ¿Cuál es el rol del periodismo en tiempos de noticias falsas y sobreinformación? ¿Cuál es el rol de los líderes de la región y de las élites frente al avance de las autocracias?

Referencias bibliográficas

Albarracin, Juan (2023). *Crimen organizado en América Latina*. Friedich Ebert Stiftung. Disponible en https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/20017.pdf.

Arévalo, Karla (2023). El Salvador, país con la tasa de encarcelamiento más alta del mundo: informe. *Voz de América*, 31 de marzo. Disponible en https://www.vozdeamerica.com/a/el-salvador-el-pais-con-la-tasa-de-encarcelamiento-mas-alta-del-mundo/7030583.html.

Bavastro, Roberto & Mazzina, Constanza (2020). América Latina: entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático. En Colotta, M. Y Lascano y Vedia, J., *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Disponible en https://www.teseopress.com/contrapuntos/chapter/20-america-latina-entre-la-democracia-la-autocracia-y-el-fin-del-consenso-democratico/

Boersner Herrera, Adriana & Chaguaceda, Armando (2022). Rusia en Latinoamérica: la confluencia iliberal. LSE Latin America and Caribbean. Disponible en http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/116526.

CEPAL (2023). *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2023. El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático*. CEPAL. Noviembre.

Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/67989-estudio-economico-america-latina-caribe-2023-financiamiento-transicion.

Collier, D. y Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, Vol. 49, 430-451, abril. Disponible en https://bit.ly/2VK9fIB.

Dominguez, Jorge (2003). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

Freidenberg, Flavia (2023). And, despite everything, they resist! The resilience of Latin American Democracies. *LASA FORUM* 54: 2, n.° Spring (mayo). Disponible en https://forum.lasaweb.org/past-issues/vol54-issue2.php.

Fundación Mil Hojas (2023). *Los secretos de la deuda china*. Disponible en .

Gamboa, Laura (2023). Estrategias de la oposición contra la erosión democrática. *LASA FORUM* 54: 2, n.° Spring (mayo). Disponible en https://forum.lasaweb.org/past-issues/vol54-issue2.php.

Gamboa, Laura (2023). Incertidumbre y oposición: la derecha ante el gobierno de Gustavo Petro. *Nueva Sociedad*, 6 de junio. Disponible en https://nuso.org/articulo/305-incertidumbre-oposicion-derecha-ante-gobierno-petro/.

Gonzalez Marrero, C. y Chaguaceda, A. (2022). *China y Latinoamérica: influencia autoritaria y resiliencia democrática*. GAPAC. Disponible en https://www.gobiernoyanalisispolitico.org/_files/ugd/264c62_1a9021e8b57649ff99fb3e83a80db143.pdf.

IDEA (2020). *Informe: El estado de la democracia en el mundo 2019: Confrontar los males, revivir la promesa*. Disponible en https://www.idea.int/publications/catalogue/summary-global-state-of-democracy-2019?lang=es.

Informe Latinobarómetro (2023). Disponible en https://www.latinobarometro.org/lat.jsp.

Jaitman, Laura (2019). ¿El crimen organizado erosiona la democracia en América Latina y el Caribe? *Ideas que Cuentan*, 16 de enero. Disponible en https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/el-crimen-organizado-erosiona-la-democracia-en-america-latina-y-el-caribe/.

Leiras, Santiago & Mazzina, Constanza (2021). América Latina en el siglo XXI: del giro a la izquierda a la fragmentación ideológica. Disponible en https://revistas.ues.edu.sv/index.php/reinter/article/view/2070.

Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires. Ariel.

Lindberg, S. & Lührmann, A. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, Vol. 26, n.° 7, 1095-1113.

Malamud, A. (2019). ¿Se está muriendo la democracia? *Revista Nueva Sociedad*, n.° 282, julio-agosto.

Malamud, Carlos (2023). El tsunami de descontento que golpeó a Argentina. *Real Instituto Elcano*, 20 de noviembre. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/blog/el-tsunami-de-descontento-que-golpeo-a-argentina/.

Malamud, Carlos (2023). Ganó Milei: ¿adónde va Argentina? 28 de noviembre. *El Periódico de España*. Disponible en https://www.epe.es/es/opinion/20231128/gano-milei-adonde-argentina-articulo-carlos-malamud-95141518.

Malamud, Carlos & Núñez Castellano, Rogelio (2021). Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024). *Real Instituto Elcano*, 18 de octubre. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/.

Marín Vazquez, Marivi & Puyosa, Iria (2023). Contrarrestar las operaciones de información de actores autoritarios en Latinoamérica. *National endowment for democracy,* 8 de diciembre. Disponible en https://www.ned.org/contrarrestar-

las-operaciones-de-informacion-de-actores-autoritarios-en-latinoamerica/.
Mazzina, Constanza & Leiras, Santiago. Yo no quiero volverme tan loco (con la grieta en América Latina). Disponible en https://www.cronista.com/cronista-global/yo-no-quiero-volverme-tan-loco-con-la-grieta-en-america-latina/.
Paucar, Luis (2023). Nayib Bukele difunde encuesta donde Perú lidera dato de criminalidad en toda Latinoamérica. *Infobae*, 9 de noviembre. Disponible en https://www.infobae.com/peru/2023/11/09/nayib-bukele-difunde-encuesta-donde-peru-lidera-dato-de-criminalidad-en-toda-latinoamerica/.
Rodríguez-Pinzón, E. M. & Rodrigues, T. (2020). "Mano dura" y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y Estado de derecho. *América Latina Hoy*, *84*, 89-113. Disponible en https://doi.org/10.14201/alh.21156.
Talvi, Ernesto y Martínez, José Pablo (2023). ¿La Unión Europea y Estados Unidos han abandonado América Latina y China es el jugador dominante en la región? Del relato a los datos. *Real Instituto Elcano*, 8 de agosto. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-union-europea-y-estados-unidos-han-abandonado-america-latina-y-china-es-el-jugador-dominante-en-la-region-del-relato-a-los-datos/.
Transparencia Electoral (2023). La desinformación en elecciones. 4 de diciembre de 2023. Disponible en https://transparenciaelectoral.org/la-desinformacion-en-las-elecciones/.
Trejo, Guillermo & Sandra Ley (2020). *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*. Cambridge University Press.
UNDP (2023). "Conmigo o en mi contra": La intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe. 28 de febrero. Disponible en https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conmigo-o-en-mi-contra-la-intensificacion-de-

la-polarizacion-politica-en-america-latina-y-el-caribe.
Whitehead, L. (2003). The dark side of democratization: dysfunctional democracies in South America? *Colombia internacional*, n.° 58, julio-diciembre, 8-35.
Zanatta, Loris (2020). *Fidel Castro: el último Rey Católico*. Buenos Aires. Edhasa.

---

1. Este capítulo fue escrito en febrero de 2024.
2. La relación entre Castro y Chávez se encuentra relatada en Loris Zanatta (2020), *Fidel Castro: el último Rey Católico*. Buenos Aires, Edhasa. Allí el autor señala que "el barril de petróleo había subido y Chávez bombeaba dólares en cantidad a Cuba" (pp. 453 y ss.).
3. Mazzina en https://www.cronista.com/columnistas/Izquierda-latinoamericana-y-la-muerte-de-Fidel-20161214-0024.html.
4. https://bit.ly/47Ee49X.
5. https://bit.ly/47Ee49X.
6. Ya en el año 2003, Whitehead señalaba las "democracias disfuncionales" en América Latina para dar cuenta de la falta de *outcomes*: "endemically delivering bad performance".
7. https://library.fes.de/TouchPoint/singleHit.do?methodToCall=showHit&curPos=1&identifier=2_SOLR_SERVER_499118049.
8. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-crimen-en-america-latina-desorden-fragmentacion-y-transnacionalidad/.
9. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-crimen-en-america-latina-desorden-fragmentacion-y-transnacionalidad/.
10. https://insightcrime.org/es/investigaciones/narcofiles-nuevo-orden-criminal/.
11. https://www.infobae.com/peru/2023/11/09/nayib-bukele-difunde-encuesta-donde-peru-lidera-dato-de-criminalidad-en-toda-latinoamerica/.
12. https://www.vozdeamerica.com/a/el-salvador-el-pais-con-la-tasa-de-encarcelamiento-mas-alta-del-mundo/7030583.html.
13. https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conmigo-o-en-mi-contra-la-intensificacion-de-la-polarizacion-politica-en-america-latina-y-el-caribe.
14. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/.
15. https://bit.ly/4gGReCM.
16. https://www.diariolibre.com/mundo/america-latina/2023/12/20/el-oficialismo-en-america-latina-esta-en-baja-politica/2556676.
17. https://www.diariolibre.com/mundo/america-latina/2023/12/20/el-oficialismo-en-america-latina-esta-en-baja-politica/2556676.
18. https://bit.ly/4dkOnfN.
19. https://bit.ly/4dkOnfN.
20. https://bit.ly/3ZyNrkK.
21. https://bit.ly/3XVxzHE.
22. https://bit.ly/3zCDOH5.
23. https://bit.ly/3Nly6gd.
24. Lasso anuncia que Ecuador renegoció la deuda con China. https://bit.ly/3BkHXzV.
25. https://bit.ly/3THP3EW.

26. https://bit.ly/3MY0zbF. ↲
27. https://bit.ly/4eE5jyR. ↲
28. https://tn.com.ar/internacional/2024/01/09/el-narcotrafico-en-eduador-acorrala-al-gobierno-de-daniel-noboa-y-expone-una-violencia-sin-control/. ↲
29. https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/la-fuga-de-un-capo-narco-genera-la-primera-crisis-de-daniel-noboa-en-ecuador/. ↲
30. https://diariored.canalred.tv/america-latina/uruguay-de-cara-al-2024/ ↲
31. https://cnnespanol.cnn.com/2024/01/26/maria-corina-machado-inhabilitacion-venezuela-orix/ ↲

Las metas de género en política internacional durante los 40 años de la recuperación democrática argentina

Mariana Colotta, María Elena Martin
y María Laura Fernández Pinola

Introducción

La conmemoración y celebración de los 40 años de redemocratización en Argentina, luego de la salida de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), se trata de la etapa de mayor continuidad democrática de la Argentina moderna, y por ello, propicia para instrumentar políticas públicas orientadas a fortalecer y asegurar el ejercicio efectivo de derechos. Entre esos derechos, nos proponemos analizar particularmente aquellos vinculados con los de las mujeres y reflexionar sobre este período desde la perspectiva de género.

El período estuvo signado por la lucha activa de organizaciones de mujeres en pos de remover desigualdades y repensar estrategias para mejorar la condición política y social de las mujeres en el país. Estas comenzaron a tener un rol protagónico tanto en la función pública, en los partidos políticos, como en organizaciones de la sociedad civil, lo cual amplió sus derechos civiles, políticos y sociales. Asimismo, fue la etapa de comienzo de un proceso de institucionalización de áreas específicas en el Estado para implementar políticas

públicas hacia las mujeres, y a su vez, en la que el Congreso sancionó una larga lista de leyes en relación con los derechos de las mujeres.

Así por ejemplo, en 1985 en el Ministerio de Salud y Acción Social empieza el Programa de Promoción de la Mujer y la Familia, que luego en 1987 derivará en la Subsecretaría de la Mujer y, entre los años 1989-1990, Secretaría de la Mujer. En 1986 se crea la Dirección General de la Mujer dentro de la Subsecretaría de Derechos Humanos en el Orden Internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Luego, en 1991, se crea el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer y en 1993, el Gabinete de Consejeras Presidenciales, que en 1995 fue reemplazado por el Consejo Federal de la Mujer. En 2017 el Consejo de las Mujeres pasa a ser Instituto Nacional de las Mujeres y en 2019 se jerarquiza institucionalmente en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional para pasar a ser Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación.

En relación con las leyes, algunas fueron: Patria Potestad Compartida (1985); Ley de divorcio (1987); Ley de Cupo Femenino N.° 24.012 (1991); Ley de Violencia Familiar (1995); Ley N.° 25.087 de Tipificación de Delitos Sexuales (1999); Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002); Ley de Educación Sexual Integral (2006); Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres N.° 26.485 (2009), varias veces modificada para incluir nuevas figuras, como la violencia política, la violencia público-política y la violencia en el espacio público (2019); en 2012 se aprobó la Ley Contra la Trata y en 2017, se sancionó la Ley de Paridad de Género en ámbitos de representación política (N.° 27.412). En 2019 se sancionó la Ley Micaela, que prevé la formación de todos los agentes del Estado nacional, provincial y municipal en perspectiva de género. Finalmente, en 2020 se aprobó la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

A su vez, es relevante mencionar que durante este período varias mujeres alcanzan la ocupación de cargos de representación popular en ámbitos ejecutivos y legislativos, tanto a nivel nacional como subnacional. Entre ellas, por primera vez una mujer, Cristina Fernández de Kirchner, alcanza la Presidencia de la Nación por el voto popular[1] (2007-2011 y 2011-2015), quien nuevamente llega a la vicepresidencia entre 2019-2023. En el ámbito legislativo, tanto el Congreso como las legislaturas provinciales y locales tuvieron niveles crecientes de participación femenina desde la sanción de las cuotas y la paridad, que están muy cercanos al 50 % en el presente.

Asimismo, en el mundo desde los años 80 se experimenta una "tercera ola democrática", que alimentó una agenda democrática global en los organismos internacionales, deteniéndose especialmente en un impulso a las políticas tendientes a lograr una ciudadanía sustantiva para los colectivos subalternizados, para llevarlos a un plano de visibilidad, tras el reconocimiento de discriminaciones históricas, tal como es la sufrida por las mujeres desde el mismo comienzo de las democracias modernas.

Respecto del ámbito internacional, Krsticevic y Leoni (2022) destacan el alto nivel de subrepresentación de las mujeres en organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Africana (UA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ello es así a pesar de que las Naciones Unidas decretó 1975 como Año Internacional de la Mujer e impulsó la Primera Conferencia Mundial celebrada en México en 1975, además de la Década de la Mujer de 1976 a 1985. Asimismo, le seguirían 3 Conferencias Mundiales más: Copenhaghe (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), con el objeto de elaborar estrategias para remover dichas discriminaciones históricas. Fue clave la sanción de la Convención Contra Todas las Formas de

Discriminación Hacia la Mujer (CEDAW, 1979) así como la Plataforma de Acción de Beijing, de las que surgieron lineamientos claros para contribuir a reducir las brechas de género en los países miembros de las Naciones Unidas.

En el marco de este artículo nos proponemos analizar qué medidas se han tomado para garantizar a las mujeres la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales, en relación con la aplicación del artículo 8 de la CEDAW. Para ello, el camino metodológico incluyó el análisis documental de los informes país, en relación con este aspecto puntual. Dicho recorte se sustenta en dos razones: por un lado, resulta de mayor interés para el campo específico de la disciplina de las relaciones internacionales, y por otro, nos permite acotar el volumen de información que dichos informes comportan.

La Convención Contra Todas las Formas de Discriminación Hacia La Mujer (CEDAW, 1979) y la aplicación del artículo 8 en la Argentina

La CEDAW fue sancionada en 1979 y hasta el presente 189 Estados de los 193 miembros de las Naciones Unidas la han ratificado; además, 114 Estados han ratificado el Protocolo Facultativo, el cual entró en vigor en diciembre de 2000.

En el caso específico de Argentina, cuando la Convención se sancionó, nuestro país estaba bajo una dictadura. Por lo tanto, debimos esperar a la recuperación democrática para que el Congreso la ratificara por Ley Nacional 23.179 en 1985, y en marzo de 2007, se depositó el instrumento de adhesión del Protocolo Facultativo (aprobado por Ley 26.171) ante la Secretaría General de las Naciones Unidas. Es importante recordar que de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución nacional, “los tratados internacionales son Ley suprema de la nación en igualdad jerárquica con las leyes nacionales”.

Además, los tratados internacionales de derechos humanos –como la CEDAW– fueron incorporados al artículo 75, inc. 22 de la Constitución, y por lo tanto, gozan de la más alta jerarquía en el plexo jurídico, a partir de la reforma constitucional de 1994.

Con respecto al artículo 8 de la CEDAW, señala que los Estados partes

> tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

La forma de monitorear el cumplimiento de los mandatos de CEDAW es a través de los informes que los países presentan, que son evaluados por un Comité de expertos/as en derechos de las mujeres, provenientes de los diferentes Estados parte, elegidos por votación secreta.

En relación con los informes presentados por nuestro país, se inician con una descripción general del país (características demográficas, económicas, sociales y culturales, además de su estructura constitucional, política y jurídica) y luego se exponen los avances logrados en el período. Al respecto, nos interesa destacar solamente las declaraciones extraídas del examen de los informes presentados por Argentina, con arreglo al artículo 8 de la Convención, que expondremos en los próximos apartados. Advertimos que empezamos por el *Segundo Informe* (1992) porque el primero no se encuentra disponible en la página oficial de CEDAW.

Segundo Informe, 21 de septiembre de 1992

El informe destaca la creación del Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, cuya misión principal se

orienta a coordinar el cumplimiento de los compromisos adquiridos a través de la CEDAW. Otros organismos creados fueron el Departamento de la Mujer de la Dirección Nacional del Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, además, los Departamentos de la Mujer dentro de las Organizaciones Sindicales. Además, en cada una de las provincias se crearon Consejos o Áreas de la Mujer –en la provincia de Misiones con rango ministerial en 1988–, siendo algunos de ellos institucionalizados a través de leyes legislativas provinciales.

En cuanto al artículo 8, como señala el informe, en el año 1991 había solo seis embajadoras en el Servicio Exterior, tres designadas a través del Poder Ejecutivo y tres de carrera.

Tercer Informe, 8 de octubre de 1996

Este informe se produce luego de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Se comunica un cambio en el organismo que instrumenta políticas públicas de género, se crean en el interior del Consejo Nacional de la Mujer dos órganos constitutivos: el Directorio y el Consejo Federal de la Mujer, y se elimina el Gabinete de Consejeras Presidenciales. A nivel regional, en 1995, se convocó al encuentro Hacia la igualdad de oportunidades para las mujeres en el trabajo y la producción en el marco del Mercosur, Chile y Bolivia, en el que se gestionó la Declaración de Buenos Aires, destinada a coordinar y elaborar en la región iniciativas para la promoción de la igualdad de oportunidades de las mujeres. También se destacan las 13 Oficinas de la Mujer creadas a nivel municipal.

Respecto del artículo 8, en el año 1994, la participación femenina ascendió en la ocupación de cargos dentro del cuerpo diplomático: las mujeres ocuparon el 9 % del total de embajadores. Esto significó un incremento al 10 %, calculando en ello los puestos de secretarios y ministros.

Cuarto Informe, 8 de febrero de 2000

En esta comunicación (Beijing +5), se notifica de la ejecución del Plan Federal de la Mujer por parte del Consejo Federal de la Mujer, con el fin de implementar los compromisos adquiridos en la Convención y en la Plataforma de Acción Mundial de Beijing. Esto es, mejorar la situación de las mujeres en Argentina a través de optimizar la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos.

En relación con el artículo 8, las mujeres continúan representando el 9 % del total de embajadores y el 10 % al considerar los cargos de secretarios y ministros en el cuerpo diplomático. Se especifican las cifras: 77 secretarias, 31 ministras, 63 consejeras y 9 embajadoras.

Quinto Informe, 11 de febrero de 2002

En este informe se reconstruye la historia de las áreas institucionales creadas en el Estado para monitorear las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres desde la creación de la Dirección de la Mujer en 1985 hasta el Consejo Nacional de la Mujer, que en 1999 se trasladó a Jefatura de Gabinete de Ministros –Decretos 943/99 y 2518/99–, lo cual le otorga un lugar más preponderante y una capacidad de acción transversal por ser esta el órgano coordinador de la administración general del país junto a los demás ministerios.

En cuanto al artículo 8, el apartado de las acciones realizadas en cumplimiento de la Convención, e incluso de las sugerencias y recomendaciones del Comité al *Tercer Informe* (1997), no menciona ninguna actuación al respecto.

Sexto Informe, 8 de septiembre de 2008

El *Sexto Informe* se destaca por comenzar con una descripción de la disputa de soberanía en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur que reclama Argentina ante la ocupación ilegítima que ejerce el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que le impide informar y aplicar la Convención y el Protocolo Facultativo en la totalidad de su

territorio nacional.

Asimismo, también es significativo señalar que la gestión del Estado colocó como eje central a los derechos humanos, que comprende la búsqueda de la igualdad y la equidad entre mujeres y varones. Para ejemplificar, algunas de las medidas que indican el informe fueron levantar las reservas formuladas por Argentina en 1995 a la Plataforma de Acción Mundial de Beijing y aprobar por el Congreso Nacional, en 2006, el Protocolo Facultativo de la CEDAW en la Ley N.° 26. 171. Además de otras que favorecen a las mujeres indirectamente, como la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares y la adopción del Plan Nacional contra la Discriminación.

Por otro lado, destaca la participación de las mujeres en la política, particularmente la elección como presidenta de la nación de Cristina Fernández de Kirchner, el 28 de octubre de 2007, y de la primera gobernadora de Tierra del Fuego, Fabiana Ríos; señala también que hubo un incremento en el número de mujeres en las legislaturas provinciales como efecto positivo de la permanencia de las cuotas de género. En relación con el Poder Ejecutivo nacional, fueron designadas tres mujeres ministras en Desarrollo Social, Defensa y Economía; y en el período 2003-2007, hubo 7 secretarias de Estado y 16 subsecretarias.

Al igual que en el anterior informe, no se mencionaba ningún programa, plan o alguna clase de política pública para el cumplimiento del artículo 8.

Séptimo Informe, 2 de marzo de 2015

En continuidad con el informe anterior, los derechos humanos prevalecen preponderantes en la agenda de políticas públicas. Para el cumplimiento de la Convención y las observaciones previas realizadas al país por su Comité, en el año 2009 se sancionó la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales –Decreto Reglamentario 1011/2010–.

El Consejo Nacional de las Mujeres continúa sin cambio institucional alguno como dependencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación. En referencia a las observaciones realizadas por el Comité de la CEDAW, se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional de las Áreas Mujer provinciales y municipales, y organismos de la sociedad civil.

Para lo que aquí nos interesa, resulta significativo mencionar que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto consta de un área especializada en temas de la mujer e integrada por la Representación Especial para Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional y la Dirección de la Mujer. Esta posee como funciones el seguimiento de la agenda de género en la escena internacional y velar por el cumplimiento de los tratados vigentes y compromisos adquiridos por nuestro país en cuestiones de derechos de la mujer.

Asimismo, más adelante, el informe se refiere específicamente al artículo 8, en el cual se expresan los siguientes avances en materia de igualdad de derechos: a) casi el 25 % de las embajadas argentinas están a cargo de mujeres (23 cargos sobre la totalidad de 93); b) se incrementó la cantidad de mujeres ingresantes al Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), desde 2005 a 2015 fue el 42,75 % de quienes ingresaron a la carrera diplomática; c) en organismos como la Corte Penal Internacional y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, por ejemplo, son mujeres las que desempeñan cargos de relevancia política; d) el apoyo argentino a la Resolución N.° 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sus complementarias sobre violencia sexual en conflictos; e) el crecimiento exponencial de mujeres en las fuerzas de defensa y seguridad, incluyendo las misiones

humanitarias.

Finalmente, el Plan Nacional de Acción de la República Argentina para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que vela por la participación de mujeres y niñas en los conflictos se encontraba en su fase final de aprobación por parte de la presidenta de la nación en el momento de la entrega del informe del Estado parte, luego fue aprobado por Decreto Nacional N.° 1.895/2015. Por su parte, el Decreto 658/2022 aprobó el Segundo Plan Nacional de Acción de la República Argentina para la implementación de la Resolución N.° 1325/2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y subsiguientes.

La participación de las mujeres en la diplomacia

Como último apartado, y en relación con los informes sobre el artículo 8 de CEDAW, damos cuenta de la creación de la Red de Diplomáticas Argentinas, compuesta por alrededor de 300 profesionales mujeres (de las 357 existentes en la carrera diplomática) en 2020, "con el objetivo de superar lo que consideran una 'invisibilización histórica' de las mujeres en el Servicio Exterior". Junto con la conformación de la red, elevaron a las autoridades de la Cancillería un petitorio de 12 puntos para generar la

> igualdad sustantiva dentro de la carrera diplomática, la conciliación de la vida personal con la laboral y la internalización en las prácticas del Ministerio de los compromisos y valores que promueve la política exterior argentina en materia de derechos humanos de las mujeres (*La Nación*, 24/02/2020).

Según un relevamiento de esta red, la cantidad de mujeres es inversamente proporcional al nivel de jerarquía. Son mujeres solo el 25 % de los cargos de embajador, el 38,4 % de los de secretarios de tercera categoría –los más bajos de la pirámide–,

el 39,3 % de los de secretarios de segunda y el 47,8 % de los de secretarios de primera. Además, las diplomáticas aseguran que "históricamente les otorgan a las mujeres las embajadas periféricas a los centros de poder o principales socios bilaterales políticos o comerciales de la Argentina" (*La Nación*, 24/02/2020).

Reflexiones finales

Tras la lectura y análisis de los informes, en primer lugar, podríamos señalar que el tratamiento de la representación política de las mujeres en la escena internacional no fue una prioridad. Ello se infiere de los informes del Estado parte, en los cuales prácticamente no se les dedica referencia alguna a medidas concretas que procuren impulsar el cumplimiento del artículo 8 de la CEDAW. Resulta este hecho llamativo al asociar que la Convención aprobada en Argentina por la Ley N.° 23.179, a la que pretende cumplir, provenga justamente de la política internacional, ámbito en el cual parecen ser insuficientes las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención.

En definitiva, a 40 años de redemocratización, todos estos datos nos conducen a afirmar que la perspectiva de género está en la agenda democrática global, pero de modo menos presente en la agenda internacional argentina y en su participación en foros internacionales. Quizás una mayor visibilidad de las mujeres en la estructura de Cancillería y la incorporación de más internacionalistas especializadas en teorías feministas colaboraría a repensar las relaciones internacionales con perspectiva de género.

Referencias bibliográficas

CEDAW (1992). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la*

mujer. Segundos informes periódicos de los Estados partes. *Argentina*. CEDAW/C/ARG/2. 21 de septiembre.

CEDAW (1996). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Terceros informes periódicos de los Estados partes*. *Argentina*. CEDAW/C/ARG/3. 8 de octubre.

CEDAW (2000). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Cuartos informes periódicos de Estados partes*. *Argentina*. CEDAW/C/ARG/4. 8 de febrero.

CEDAW (2002). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Quintos informes periódicos de Estados partes. Argentina*. CEDAW/C/ARG/5. 11 de febrero.

CEDAW (2008). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sextos informes periódicos de los Estados partes. Argentina*. CEDAW/C/ARG/6. 8 de septiembre.

CEDAW (2015). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención. Séptimo informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2014. Argentina*. CEDAW/C/ARG/7. 2 de marzo.

Colotta, Mariana (2023). La inserción de las mujeres en la política exterior. Balances y desafíos a 40 años de la vuelta de la democracia argentina. *Relaciones Internacionales*, 32(65), 175. Disponible en https://doi.org/10.24215/23142766e175

Colotta, Mariana (2022). Feminismos y teorías de las relaciones internacionales. En Salimena, G. *Repensar las relaciones internacionales. Enfoques contemporáneos en torno a las teorías*

internacionales, la geopolítica y el mundo globalizado. Editorial Teseo.

Colotta, Mariana (2022). Feminismos latinoamericanos y la colonialidad del poder, el saber y el ser. *Perspectivas: Revista Científica de la Universidad de Belgrano*, Vol. 5, N.º 1, 2022.

Delmas, F. (2016). La dictadura en clave de género. *Tram[p]as de la comunicación y la cultura*, N.º 78, octubre-marzo. FPyCS, UNLP. Disponible en http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/trampas/index.

Giordano, V. (2013). *30 años de democracia: un balance con perspectiva de género. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Observatorio Latinoamericano, 291-301. Disponible en https://ri.conicet.gov.ar/handleexy67ehyjub006Eny67gj6um,j m /11336/28789.

Krsticevic, V. y Leoni, M. (2022). *GQUAL: Paridad de género en organismos internacionales*. Podcast del Instituto Matías Romero, conductor Alejandro Alday (director general del Instituto Matías Romero), capítulo 18, 27 de mayo. Disponible en https://soundcloud.com/imatiasromero/gqual-paridad-de-genero-en-organismos-internacionales.

Lopreite, D. y Rodríguez Gustá, A. (2021). Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional? *Revista SAAP*, vol. 15, N.° 2, pp. 287-311. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?
script=sci_arttext&pid=S1853-19702021000200287.

Lucero, M. (2019). El desarrollo de las perspectivas feministas en el estudio disciplinar de las Relaciones Internacionales en el mundo y en Argentina. *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Vol. 8, pp. 37-48. Disponible en https://journals.umcs.pl/al/article/view/9123.

Martin, M. E. (2019). Ciencia política y género: una relación en los márgenes de la disciplina. *Anuario*

Latinoamericano.Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Vol. 8, 2019, 19-35.

Martin, M. E. (2013). La ciudadanía política femenina: los aportes del feminismo a un proceso en construcción. *Revista Complejidad,* N.° 20, pp. 35-52.

Martin, M. E. y Fernández Pinola, M. L. (2018). *La equidad de género en las políticas públicas: un análisis del presupuesto público desde una perspectiva de género.* Proyecto de investigación realizado en la Universidad del Salvador durante los años 2018-2019. Anuario de Investigación, n.° 5. Universidad del Salvador. Disponible en https://p3.usal.edu.ar/index.php/anuarioinvestigacion/article/view/4475.

Meentzen, A. y Gomáriz, E. (2003). *Democracia de género, una propuesta inclusiva. Contribuciones desde América Latina y Europa.* El Salvador: Ediciones Böll. Disponible en https://mx.boell.org/sites/default/files/no18_democraciadegenero.pdf.

Parra, V. F. (2016). Género, violencia sexual y dictadura. En torno al intento de aniquilamiento de las mujeres como sujetos durante la última dictadura cívico-militar argentina. *IV Jornadas CINIG de Estudios de Género y Feminismos* y *II Congreso Internacional de Identidades*. Ensenada, 13 al 15 de abril. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/78119.

Ruiz, P. (2015). La transferencia de políticas globales de género y su puesta en agenda. *Opera*, N.° 16, enero-junio, pp. 55-75. Universidad Externado de Colombia.

Soria Guadalupe, A. y Bello C. (2020). Cancillería: 300 diplomáticas reclaman igualdad de género y dejar de ser "invisibilizadas". *Diario La Nación* (24/02/2020).

---

1. El único antecedente previo –Estela Martínez de Perón– llegó a la

presidencia por integrar la fórmula que encabezaba su esposo Juan Domingo Perón, quien fallece antes de cumplirse un año del comienzo de su mandato. Martínez asume el gobierno en 1974 y es derrocada por un golpe militar el 24 de marzo de 1976.

La integración: un reto pendiente en Sudamérica

María Lourdes Puente Olivera

> Ni Argentina, ni Brasil, ni Chile aislados pueden soñar con la unidad económica indispensable para enfrentar su destino de grandeza. Unidos forman, sin embargo, la más formidable unidad, a caballo de los dos grandes océanos de la civilización moderna. De esa unidad podría constituirse hacia el Norte la Confederación Sudamericana.
>
> Juan Domingo Perón, discurso de 1953 a los altos mandos militares en la Escuela Superior de Guerra

Analizar el proceso de integración sudamericano y sus retos nos lleva, inevitablemente, a referirnos a los condicionantes geopolíticos involucrados en ese proceso. Esos condicionantes han estado presentes en la evolución histórica de la región, en algunas ocasiones como aceleradores y en otras como factores retardatarios, pero siempre ineludibles como marco del proceso de integración.

Para abordar esos condicionantes iniciaremos este capítulo como iniciamos uno pasado:[1]

La región sudamericana está integrada por trece países:

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, y una región de Francia (Guayana Francesa). Sus características geográficas permiten hablar de una Sudamérica caribeña, que integran Venezuela, Colombia, Surinam y la Guayana Francesa; de una región andina, que incluye también a Venezuela y Colombia, junto con Chile, Bolivia, Ecuador y Peú; del Cono Sur, que integra a Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Uruguay; y también podríamos referir a la existencia de una región amazónica, e incluir en ella a Brasil y los otros ocho países que pertenecen a la selva amazónica: Perú –que comparte la mayoría con Brasil–, Bolivia, Colombia, Venezuela, Ecuador, Guyana, Francia (Guayana Francesa) y Surinam.

Esta diversidad geográfica expresa desde lo geopolítico condicionantes compartidos que no pueden eludirse a la hora de plantear desafíos estratégicos para la región. En todo caso, es un dato más que da cuenta de que la región sudamericana como un todo tiene elementos identitarios muy poco identificables. La diversidad geográfica se suma a la diversidad económica, política y cultural. Pero, lo que es más complejo aun, esa diversidad no se da solo entre los países, sino intrapaíses, parte de lo cual dificulta la homogeneidad que supone (al menos potencialmente) la constitución de las nacionalidades o las de las

supranacionalidades.

Rojas Aravena, refiriéndose a la heterogeneidad de la región,[2] expresa que se manifiesta en sus recursos humanos y sus capacidades industriales, ya que aunque la mayoría son países de renta medio-alta, son muy diferentes las capacidades económicas y tecnológicas, y los desarrollos productivos. Incluso señala las diferencias políticas, destacando que las coincidencias político-ideológicas de algunos períodos no tuvieron la consistencia suficiente ni la proyección necesaria para marcar de forma más definitiva los derroteros de los países y de la región.

Frente a esta diversidad, la pregunta es si hay algo que una a Sudamérica, además de estar en los confines de la geografía global que se utiliza para graficar el mundo. La región no tiene una identidad que la distinga externamente, salvo esa lejanía que nos une a otras periferias quizás como destino turístico sofisticado. Ese "estar lejos" del poder y la centralidad, que otorga la potencial ventaja de dejarnos lejos de los conflictos armados.

Sin embargo, Alain Rouquié considera a América Latina una "realidad cultural",[3] que puede ser concebida como el Tercer Mundo de Occidente o como el occidente del Tercer Mundo. La mención la hace Pascual Albanese[4] en una conferencia publicada. Cita además el libro *La irrupción de América Latinaen la historia* de Amelia Podetti, en el que la autora señala que lo que distingue la región es la constitución expresa de una unidad forjada en la diversidad, muy distinta en este punto a la América sajona. La pensadora argentina refiere a una "vocación de universalidad en su propia particularidad cultural".

Esta idea de lugar donde las culturas se mezclan virtuosamente no es compartida por muchos autores, pero

quienes trabajan la filosofía latinoamericana hacen referencia a notas identitarias que tienen rasgos comunitarios y de vinculación con la naturaleza, que la distinguirían del occidente anglosajón.[5]

Sobresalen, entonces, una filosofía y cultura común –aun cuando con muchas manifestaciones diversas pero amalgamadas o integradas–, pero también una incapacidad por plasmar instituciones que sobre esa base, y el fuerte sentimiento nacional de los pueblos acerca de sus países, lograsen una genuina integración.

Tal como expresaba en el capítulo citado, el sueño bolivariano de construir una nación en esta región enfrenta actualmente dificultades estructurales, particularmente porque nuestras naciones les deben a sus pueblos el desarrollo. Logro esquivo estando divididos en trece Estados, o en los ensayos de integrarse tantas veces y de tantas maneras.[6]

Rojas Aravena explica esta imposibilidad de haber logrado dicha nación apelando a "la falta de voluntad política, las presiones e intereses soberanistas, los intereses externos por mantener la fragmentación y, en el último periodo, la gran politización de las agendas y la polarización política consecuente".[7]

Pero ¿qué significa integrarse? Se puede referir a muchas variables posibles: integrarse comercial, económica, cultural, políticamente. ¿Dónde empieza la integración? ¿Cuánto de simbólico implica? ¿Cuándo realmente hay integración y cuándo solo intereses eventuales compartidos?, ¿o coincidencias ideológicas? ¿Qué papel juega el desarrollo? ¿Se puede integrar sin compartir intereses? ¿Quién define esos intereses comunes?

Las respuestas –o falta de respuestas– a estas preguntas explican el hecho de que la integración en Sudamérica sea un reto histórico trunco. No se puede encontrar en la realidad actual ningún pilar explícito que evidencie que hubo algún

avance en relación con los tantos intentos de integración. Y pareciera que el tren de la historia ya pasó. ¿Valdrá la pena intentarlo una vez más? ¿Conviene que sea un asunto de la política exterior?

Buscando razones

Decíamos que el condicionante más importante –causa o efecto, quién sabe– para no haber encontrado la respuesta a este trunco desafío histórico era el no haber logrado el desarrollo. Pero hoy debemos agregar que su imposibilidad actual se debe, también, a la crisis de la política, del Estado y de la democracia. En los países del sur o de la periferia o que no han alcanzado el desarrollo, la integración ya no aparece como una alternativa. De hecho, las propias sociedades están fracturadas por la grieta ideológica y por la desigualdad cada vez mayor.

Sus sociedades no se sienten parte de sus Estados, está debilitada la pertenencia, no tanto sentimentalmente[8] como concretamente.[9] El destino de los ciudadanos globalizados no coincide ni depende de los destinos de sus propias patrias. Y aquellos que están fuera del sistema no sienten que sus propios Estados los contengan ni les ofrezcan porvenir. Está en crisis el fundamento mismo de vivir juntos.

El fracaso histórico tiene muchas caras, pero se destaca la devoción por la retórica y la construcción de instituciones sin contenido concreto. Quizá la base de dichos intentos resultó ser endeble.

Las organizaciones regionales de la Guerra Fría sobreviven (OEA, TIAR, JID), pero están muy resistidas por los países que las sospechan de ser funcionales a la potencia regional, lo que responde a la lógica bipolar de aquel tiempo. Por sospechadas, no son efectivas en términos de cimentar integración, y es difícil encontrar que hayan cumplido un rol favorable a los intereses regionales. Si bien las agendas logran incluir las temáticas de interés actual, no permean decisiones políticas

que cimenten dinámicas de acercamiento. Las burocracias tienen su rol y cumplen ciertos objetivos, pero no funcionan como símbolos de pertenencia para los ciudadanos que dicen representar a los Estados que las integran.

En tiempos de las teorías del desarrollo y de la dependencia,[10] hubo intentos de forjar la integración desde el modelo económico, básicamente porque estas teorías veían en la posibilidad de unirse, un modelo para alcanzar el desarrollo esquivo. Para la sustitución de importaciones, incrementando la escala. Para la mirada más política, que acrecentara la autonomía.[11] Pero como fracasaron los modelos, también los instrumentos propuestos. Incluso la ALALC[12] reprodujo para la región las asimetrías globales, lo cual favoreció a los grandes países internos.

En la década del noventa, cuando soplaban aires del Consenso de Washington,[13] predominaban las ideas de diluir fronteras y subirse a un mundo comercialmente más libre y seguro. EE. UU. ofreció a la región un modelo de integración en esa sintonía, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se estrelló rápidamente con las potencias subregionales, que temían perder sus propias industrias, y no prosperó más que en acuerdos bilaterales, especialmente con el ala del Pacífico de la región.[14] Sin embargo, el protagonismo de lo comercial se expresa en el MERCOSUR, que tuvo grandes logros en sus comienzos para sus integrantes. La mayoría vinculados a lo comercial, que dejaron pocos efectos políticos, y simbólicos, que generaran pertenencia en los ciudadanos de los países miembros. Es la organización que más resiste la caída.

Las organizaciones de la década de gobiernos de izquierda se quedaron en una retórica muy dependiente de la ideología. Nada concreto quedó de aquellas múltiples cumbres, organizaciones y acuerdos. Ríos de tinta con el Consejo de Defensa Sudamericano, mientras cada país continuaba

haciendo sus propias compras militares y sus individuales estrategias.

Así lo describen tres autores de la región en un artículo para FLACSO:

> … la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, terminaron por quitar credibilidad al nuevo enfoque de integración y regionalismo "post-neoliberal", precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.[15]

En esta etapa, lo que sostiene la idea de integración vuelve a ser lo comercial. Los autores mencionados afirman al respecto que los países con costas en el Pacífico –exceptuando a Ecuador– consolidaron sus esquemas de integración con apertura a la economía global a través de lo que se denominó la Alianza del Pacífico y bajo el liderazgo de EE. UU.; mientras que los países vinculados al Mercosur o al ALBA intentaron una integración como mecanismo de inserción autónoma.[16]

Sin embargo, la debilidad del Mercosur y la presión para que adhiera a un modelo más abierto evidencia lo poco actualizados que están estos esquemas. De hecho, el ALBA no tiene significado institucional.

El fracaso en sostener modelos de desarrollo que lograran el bienestar para nuestros pueblos es, probablemente, la causa más profunda. Sin construir sólidamente la propia unidad de

cada país, es difícil pretender la conformación de una unidad mayor. Muchos de nuestros Estados han vivido procesos de reconstitución (incluso con nuevas constituciones) y, sin embargo, sostienen grandes problemas de integración virtuosa y de ocupación real del territorio. Además de un creciente divorcio entre quienes se globalizan y crecen y los que van quedando excluidos. Esta fractura social interna, cada vez más profunda, dificulta también alternativas supranacionales efectivas.

A su vez, la dificultad de los Estados por encontrar su propia identidad en sociedades empoderadas y multiculturales complica el escenario. Sobre todo si además la representación de quienes conducen está cuestionada y es inestable. Se sostiene la democracia, pero tiene serios vaivenes en muchos de nuestros países. Eso quita legitimidad a quienes deben protagonizar cualquier posible acuerdo que una los países. El péndulo y la fractura ideológica juegan en el mismo sentido. La pérdida de valores comunes domésticos imposibilita aún más valores comunes regionales. En el discurso o incluso en paridades ideológicas, puede ser, pero a la hora de concretar la necesaria infraestructura y el modelo de desarrollo, seguimos en deuda.

Todo esto en un escenario en el que la estructura de poder internacional está cambiando significativamente, el poder se ha vuelto difuso y el protagonismo de los Estados se está diluyendo, en medio de una crisis en Occidente del Estado, de la política y de la misma democracia.

¿Qué queda en pie actualmente en la subregión?

De los organismos hemisféricos, el más sólido institucionalmente es la Organización de Estados Americanos (OEA),[17] de 1948, integrada por los 35 Estados de América. No es un organismo de integración, sino una típica institución post Segunda Guerra Mundial, propia de la arquitectura de ese

tiempo.

De los subregionales, encontramos:

- La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980) se mantiene como un área de preferencias económicas, y está integrada por 13 países.[18]
- La Comunidad Andina de Naciones (CAN),[19] conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Tiene por objetivo "el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social", según la propia definición de su sitio oficial. Sus órganos e instituciones componen el Sistema Andino de Integración. La Secretaría General está en Lima y el Parlamento Andino en Bogotá.
- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),[20] creada en 2010, como mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política.
- El Mercado Común del Sur (Mercosur)[21] es un acuerdo económico y comercial (1991) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente se unió Venezuela (2012) pero fue suspendido (2016), y en 2023 se incorporó Bolivia.[22] Tiene el Parlamento del Sur (Parlasur), que aun cuando no posee mucha capacidad de decisión, expresa la representación territorial de sus integrantes.
- La Alianza del Pacífico[23] (2012) es una iniciativa económica y de desarrollo entre Chile, Colombia, México y Perú (2012). Si bien tiene como propósito la integración, los anima la búsqueda de libre comercio como medio de crecimiento, la competitividad y el desarrollo.[24] Surgió motorizada por el crecimiento de China y del mundo asiático, que cambió el epicentro del comercio global al Océano Pacífico. Integra las economías más abiertas y también

más dinámicas de la región. Los cuatro socios fundadores tienen por separado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Chile y Perú tienen tratados bilaterales de libre comercio con China, y Chile con muchos países más, entre ellos con la Unión Europea.

- La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), fundada en 2004 por Venezuela y Cuba, pretende hacer contraste con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida por EE. UU., para fomentar el libre comercio hemisférico. Se proponen luchar contra la pobreza y la exclusión social.[25] Es de tinte ideológico, con una carga muy anti EE. UU., todo lo cual se prueba con las incorporaciones y salidas de este según los diversos gobiernos.

De lo mencionado, solo tienen estructura más burocrática la OEA, la ALADI, el Mercosur y el Pacto Andino. La Alianza del Pacífico ha intentado también institucionalizarse rápidamente, pero es más joven e hija de este tiempo más líquido en términos de instituciones internacionales. En ese sentido, ALBA y CELAC son espacios de concertación, pero no instituciones sólidas.

Existen, además, tres organismos legislativos interesantes en funcionamiento:

- Parlamento del Mercosur (Parlasur). Según su sitio oficial, "… fue constituido el 14 de diciembre 2006, como sustituto de la Comisión Parlamentaria Conjunta, y es el órgano, por excelencia, representativo de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes".

Tiene la ventaja de contar con la representación de todos los territorios de los países de Mercosur, y si bien sus funciones son limitadas, actúa como caja de resonancia de problemáticas

más locales. Está prevista la elección directa de sus representantes, pero todavía, salvo Argentina, mantiene la representación a través de parlamentarios locales.

- Parlamento Andino.[26] Es un órgano del Sistema Andino de Integración, en el que sus miembros son elegidos directamente por votación de los pueblos de los países. Tiene la misión de armonizar las leyes, garantizar la participación ciudadana, fortalecer la integración andina y latinoamericana, regionalizar buenas prácticas de los gobiernos y políticas de Estado, además de afianzar la cultura e identidad andina.

- Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlantino). Según expresa su sitio oficial,

> es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular, cuyos países suscribieron el correspondiente Tratado de Institucionalización el 16 de noviembre de 1987, en Lima, Perú.[27]

En colaboración con otros organismos internacionales, acuerda leyes modelo de distintas temáticas para que puedan ser tomadas por los países.[28]

Si bien su capacidad de incidencia es limitada, son una buena base para repensar el futuro en la medida que su representación legitima la diversidad real existente en el interior de los países, y permite abordar problemáticas que a veces los Ejecutivos nacionales no tienen en el foco.

Activos para empezar

Aun cuando no hay pilares sólidos que hayan dejado los diversos intentos de integración, y el Mercosur, que parece

haber sido el que tuvo más aciertos, está en franco estancamiento, hay algunas iniciativas consolidadas que pueden servir de *puzzle* a un suelo que necesitamos reconstruir:

1. La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABBAC),[29] mecanismo de control mutuo con Brasil del compromiso de utilizar los desarrollos nucleares de manera pacífica. El mecanismo ha construido una burocracia e historia de la que sería muy difícil salir y que permite vínculos virtuosos en el área.
2. La Patrulla Antártica, combinada entre Chile y Argentina. Desde 1998 las armadas argentina y chilena patrullan juntas el Mar Antártico entre noviembre y marzo, aun cuando los reclamos de territorio soberano en ese continente se superponen en un espacio.
3. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA),[30] mecanismo creado en 1998 con la responsabilidad de perfeccionar el proceso de cooperación desarrollado en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica firmado en 1978. Lo integran los países amazónicos de la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela,
4. Mercociudades, asociación que integran las ciudades del Mercosur y la ya fenecida Unasur. Fundada en 1995 por las autoridades locales de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Mendoza, Santa Fe, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador, Asunción y Montevideo. El objetivo es impulsar el intercambio y cooperación entre ciudades de la región. Actualmente tiene 375 gobiernos locales de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
5. La decisión regional de ser territorio libre de armas

nucleares.[31] En momentos en que Europa vive con la amenaza de su uso en la guerra Rusia-Ucrania, este parece ser un gran acierto y activo que todos los Estados han respetado, no solo por decisión, sino también, hay que decirlo, por incapacidad. Pero en uno u otro caso, es un acierto en este mundo inestable.

6. Algunos ejercicios diplomáticos que evidencian y cimentan la unificación de la voz común. La elección de Rafael Grossi al frente de la OEIA no hubiera sido posible sin el apoyo de Brasil y la región. El acuerdo con Colombia para dirigir el BID de forma conjunta. Las presentaciones del IICA ante la FAO en defensa de la actividad agropecuaria, frente a acusaciones de contaminación ambiental.

Cada una de ellas ha significado o significa mecanismos, instituciones y algunos mojones sobre los que se puede construir la integración. Pero necesitamos una voluntad política más constante, con efectos simbólicos y concretos, que perduren en el tiempo y den sentido a una pertenencia supra nacional.

También podemos tener en cuenta algunos activos que pueden tomarse en este *puzzle* para armar un piso, como se detalla a continuación.

Zona de Paz

Uno de los más mencionados es el de ser Zona de Paz. Así lo expresa Rojas Aravena:

> Quizás la única excepción que incluso ha perdido fuerza es el defender a la región latinoamericana y caribeña como una zona de paz. La crisis venezolana también está poniendo en cuestión, en algunas opciones de política, este principio esencial de la política de paz de la región latinoamericana.[32]

Es una realidad que no tenemos conflictos armados interestatales, y cada vez que se estuvo a punto, toda la región reacciona a favor de desalentarlo. Hay una fuerte vocación de paz interestatal. Ese activo es de destacar frente a otras regiones, aun cuando se ve ciertamente opacado por las condiciones cada vez más deterioradas de seguridad pública.

El crecimiento de las actividades de delincuencia internacional y las bandas locales (las maras en Centroamérica), sobre todo el narcotráfico, los bolsones de pobreza, la debilidad de los Estados y la corrupción se convierten en caldo de cultivo para su proliferación, se incrementan los índices que evidencian una situación de seguridad cada vez más riesgosa. El narcotráfico tiene más capacidad económica que los propios Estados de la región, incluso para ofrecer ascenso social y servicios básicos.

Dice al respecto Rojas Aravena:

> Hoy en día, a pesar de que América Latina es una región de paz interestatal, es la región más violenta del mundo, con las mayores tasas de homicidios dolosos del planeta. Son más de 22 homicidios dolosos por cada 100.000/habitantes, cuatro veces el promedio mundial. El desempleo juvenil, la discriminación social, la falta de equidad, el acceso a las drogas y a las armas livianas, las pandillas, y la creciente influencia del crimen organizado incrementan los homicidios, la violencia y la inseguridad en la región. Las 10 ciudades más violentas del mundo están en la región, así como de las 50 con más altas tasas de homicidios 43 corresponden a la región. En este ámbito también Latinoamérica posee una alta heterogeneidad, al menos otros 10 países tienen tasas menores a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.[33]

Y en este caso, la capacidad regional por acordar estrategias comunes choca con las propias dificultades internas por trabajar interagencialmente, y por dar una buena pelea a la corrupción (vinculada tantas veces al financiamiento mismo de

la política). Sin estrategia común, los Estados son muchos más permeables y débiles, optando cuando pueden más por regular que por enfrentar.

Alimentos, minerales y energía

El otro gran activo de la región es su potencialidad económica en un momento en que Oriente crece y requiere de alimento, minerales y energía, todo lo cual explica la economía de los países regionales.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entregó en 2014 –hace ya 10 años– a los cancilleres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) un informe que tituló: *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*.[34]

La preocupación de la Comisión era lograr que los países de la región gestionen la propiedad, apropiación y distribución de las rentas de los recursos naturales que tienen, de manera que se logre un desarrollo sostenible a través de instituciones robustas.

El informe daba cuenta de que la región tiene un tercio de las reservas de agua dulce del mundo, una quinta parte de los bosques naturales, 12 % de los suelos cultivables, grandes recursos ligados a la minería[35] e hidrocarburos,[36] además de significativa biodiversidad y ecosistemas, como el Amazonas.

Y respecto de América del Sur, los recursos naturales, incluyendo las exportaciones del sector agroindustrial, además de los mineros, hidrocarburos y otros representaban más de 70 % de las exportaciones totales.

En 2023 la CEPAL sacó otro informe: *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*,[37] con igual propósito. Sostiene que en la región se encuentra casi el 20 % de las reservas de petróleo del mundo, al menos el 25 % de algunos metales estratégicos y más del 30 % de los bosques

primarios. A su vez, expresa que las actividades económicas basadas en los recursos naturales representan el 12 % del valor agregado, el 16 % del empleo y alrededor del 50,7 % de las exportaciones totales regionales. Señala que ha habido una reprimarización de las exportaciones y una pérdida de la capacidad productiva. Particularmente indica que las exportaciones de manufacturas basadas en recursos son menores que las de productos primarios con menor intensidad tecnológica y complejidad económica. Además, indica que desde 2015 la región es importadora neta de combustibles.

Es repetido en foros y debates que podemos dar de comer al mundo entero, pero la realidad es que los niveles de pobreza de nuestros países dejan esas palabras en el mundo de los sueños.

Como en el punto anterior, no hay estrategias comunes para al desafío de la demanda global, y cada Estado se las arregla con sus propias legislaciones y sistemas judiciales para negociar con las inversiones que requiere y las exportaciones que tiene.

La democracia

Este tercer punto es más polémico porque está en crisis, pero entendemos que el solo hecho de mantenerse es un gran logro. Es la democracia. Con todas sus debilidades y escasez de logros para sus sociedades, los países aún intentan por todos los medios defender sus democracias, aunque sea “de fachada”. Es un reto que no se abandonó en el discurso (que no es poco) ni en los intentos de continuar con elecciones pese a los fracasos de unos y otros gobiernos.

Con la excepción discutida por la izquierda extrema latinoamericana, de Venezuela, Cuba y Nicaragua, todos los países intentan sortear la desconfianza de sus sociedades con el sistema democrático. La crisis de la política misma la atraviesa fuertemente, porque quien conduce no logra representar las infinitas demandas de sociedades que les piden a sus Estados

debilitados más de lo que pueden. E independientemente de que hay una política divorciada de las sociedades, que defiende intereses distintos al bien común, también permanecen instituciones que dan la pelea para que se mantenga el sistema.

La difusión del poder global y la enorme capacidad de las corporaciones económicas y criminales minan el sistema permanentemente, torciendo el bien común en su favor. Pero todavía persiste una voluntad general de sostenerlo, y en las elecciones continúa habiendo más del 60 % de votantes participando, que en la media global no es poco.

Sin embargo, si seguimos los informes del Latinobarómetro[38] –que mide el nivel de satisfacción de las sociedades regionales con el sistema y el apoyo a alternativas–, la preocupación sobre este tema debiera ser importante. Los últimos registros dan cuenta del deterioro en todas las preguntas que hacen al tema. Pero también da cuenta de que los países del Cono Sur apoyan menos todavía las opciones autoritarias.[39]

> En 2023 solo el 48 % apoya la democracia en la región, lo que significa una disminución de 15 puntos porcentuales desde el 63 % de 2010. El autoritarismo se ha ido validando poco a poco, en la medida que no se le condena, ni se sabe bien cuál es el umbral donde un país deja de ser democrático. Más aún, en el período aumentan aquellos a quienes les da lo mismo el tipo de régimen, lo que implica que un populismo o un autoritarismo les son indiferentes.[40]

El informe se refiere a la recesión democrática, describiendo su declive y vulnerabilidad y atribuyendo la situación a un deterioro continuo y sistemático.

> La recesión se expresa en el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen, la preferencia y

> actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos. La democracia en varios países se encuentra en estado crítico, mientras otros ya no tienen democracia. Destacamos la debilidad de las élites simbolizadas en los presidentes de la república: 21 presidentes condenados por corrupción, 20 presidentes que no terminan su mandato, presidentes que fuerzan su estadía en el poder rompiendo las reglas de reelección. Un tercio de los presidentes elegidos desde que se inicia la transición han transgredido las reglas de la democracia.[41]

Se destaca además la debilidad de la clase política, con 21 presidentes condenados por corrupción, 20 que no finalizaron sus mandatos y un tercio que fuerza su permanencia rompiendo las reglas que la limitan.

Es interesante lo que señala Jorge Arias respecto de algo muy propio de la región, que es la gran capacidad por generar diseños institucionales novedosos que se crean y modifican a fin de mejorar el funcionamiento democrático, lo que contrasta con su verdadera efectividad:

> … crean y modifican permanentemente, organismos destinados al control republicano, a evitar la corrupción, a asegurar la probidad en la gestión pública, sin que se haya modificado una realidad en la que abundan los abusos de poder, el nepotismo, la corrupción y la ineficacia.[42]

El peligro es que siga creciendo la insatisfacción con la democracia porque no logra el desarrollo y la inclusión. Este es uno de los grandes retos de las sociedades y Estados latinoamericanos. Ser militantes de la democracia no alcanza como eslogan político, sino que debiera ser social, ya que es el único sistema que asegura la participación de más actores en la decisión política. Requiere por supuesto de nuevas creatividades para lograrlo, pero la deriva autoritaria acalla

voces, no las integra, y el mundo que viene necesita de todos para encontrar soluciones que la política sola ya no puede alcanzar.

Subrayamos en ese sentido la idea que transmite Jorge Arias respecto a la necesidad de que los ciudadanos, y no solo las elites, asuman el reto de sentirse parte de una comunidad y defiendan la democracia como mecanismos de participación e involucramiento:

> El enorme desafío para la democracia reside en lograr que los ciudadanos, que se han desprendido de los valores tradicionales, más centrados en lo colectivo (la familia, la comunidad), y que, en buena medida, aparecen hoy dedicados al culto del consumo y del individualismo, logren perfeccionar y sostener un sistema democrático cuya esencia se nutre de la confianza en el otro y en una construcción colectiva.[43]

La crisis del Estado

Frente a sociedades empoderadas (que incrementan por mil sus demandas) y diversas (con incapacidad de acordar valores comunes), frente a intereses parciales globalizados (y reforzados por las "burbujas digitales"), con otras pertenencias (las causas por encima de la patria), cada vez es más difícil para el Estado estructurar el vivir juntos.

Así lo expresa Marcelo Elizondo en sus charlas y escritos al referirse al poder de la mega empresa:

> Ocurre que el "Estado-nación" no ha sido solamente un territorio sobre el que se ejerce el poder político a través de normas, sino que fue un integrador social. Una carta de ciudadanía ha sido más que un documento burocrático. Pero eso está debilitándose.[44]

Se ve entonces que las causas pueden tener más fidelidad

que la propia patria:

> En varios lugares, muchos conciudadanos se enfrentan entre sí por su postura sobre Israel o Ucrania, sobre el aborto, el medio ambiente o las inmigraciones. Pues esas personas (que antes tuvieron en la pertenencia nacional su anclaje social) se mudaron a ámbitos digitales donde hallaron sus coincidentes (estén donde estén).[45]

Elizondo incluso sostiene que esto está llevando a un nuevo modelo social en el que ya no se efectúan los intercambios solo por dinero, sino que en la era digital se hacen con el fin de conseguir el tiempo cognitivo finito disponible en otro.

En esta realidad, sostiene que son las empresas internacionales quienes mejor se adaptan a estas nuevas sociedades globales, pues logran un poder que los países no alcanzan.[46] Ningún Estado tiene la capacidad de restaurar WhatsApp si este se cae, uno de los medios de comunicación casi vitales en las sociedades actuales.

Elizondo va más allá, y expresa que "Las megaempresas han comenzado a crear (en la revolución tecnológica) los 'espacios públicos no gubernamentales', que son asociaciones suprafronterizas en las que hacen acuerdos, crean normas y culturas (cuyo *enforcement* se apoya en la tecnología) y forman lenguajes". Las criptomonedas son una expresión más de este fenómeno, pero también los juegos y las apuestas en línea.

Lo grafica mencionando el impacto que tienen los encuentros presidenciales con líderes empresariales que son mucho más que eso, ya que se convirtieron en íconos culturales, influyentes públicos y activistas sociales.[47]

La vida de los ciudadanos cada vez transcurre más en el ciberespacio. Nos comunicamos, nos relacionamos, hacemos citas, compramos, vendemos, invertimos, nos informamos,

guardamos nuestras claves, todo ocurre allí. Y la delimitación jurídica de ese espacio es compleja. Esto se expresa en la dificultad de combatir el ciberdelito, e incluso en "armar" una efectiva ciberdefensa. Los límites estaduales son muy difusos, y en ese espacio es donde los ciudadanos se sienten más leales a causas propias que a sus Estados.

Frente a este poder tan difuso y a la necesidad de abordar estas cuestiones, la integración entre Estados se hace vital. Porque en cada negociación, cada vez que se requiera imponer normas para defender a sus ciudadanos, los Estados están muy debilitados si lo hacen en soledad.

La inserción internacional: condición/condicionante de la integración

Por qué querríamos estar insertos en el mundo, y qué significado tiene en términos de política exterior y sobre todo de integración, es el tema del artículo.

Como en varios de los temas de este siglo, el Estado viene detrás, puesto que no puede eludir estar en un mundo en el que sus propios ciudadanos ya son globales:

> En el mundo está ocurriendo una revolución microeconómica en la que los más importantes acontecimientos ya no son políticos sino empresariales (desde la inteligencia artificial, pasando por las modificaciones genéticas y biológicas, siguiendo por el internet de las cosas y llegando a *blockchain*).[48]

Como decíamos, el poder es más difuso, las amenazas más globales, las jerarquías entre Estados dependen de los asuntos, se diversifican los actores con capacidad de incidencia global, el conocimiento se torna el recurso más importante y los nuevos espacios plantean desafíos distintos a los tradicionales. Además, las autocracias cobran protagonismo y las democracias en estado de desarrollo bajo están débiles e inestables, de modo

que pierden la confianza de sus ciudadanos. Más que nunca los Estados de poder bajo o medio requieren unir estrategias para hacer frente a estos desafíos.

Al ser la subregión una gran proveedora de productos primarios, tanto alimentos como minerales, la apertura a la que empuja la inserción al mundo puede derivar en la promoción de exportaciones sin procesar, lo cual afecta la sustentabilidad ambiental e implica la desatención a políticas de ciencia y tecnología que agreguen valor y posibiliten un cambio en la matriz productiva junto a la generación de empleos de calidad. [49]

Gaetano, Burian y Luján sostienen que frente a la demanda global, se requiere una acción sólida de la región para evitar que se nos asigne solo el rol de proveedores.[50] La cada vez más significativa demanda de China e India, que solo por crecer generan esta dinámica, tensionan para primarizar el comercio y las inversiones en la periferia productiva en alimentos y minerales. Sin embargo, no puede ser lo económico-comercial lo único que explica la necesidad de integrarnos, ya que por ese camino también hemos fracasado.

Los internacionalistas se refieren a la vuelta de la geopolítica en términos estaduales, tal como lo expresan las dos guerras más importante vigentes, y la reacción que generó en todos los Estados afectados. Pero también la respuesta de los países poscovid respecto a la necesidad de proveerse desde territorios “amigos” y una tendencia aún no tan contundente a la relocalización atendiendo estos temas.

Sin embargo, los temas de las sociedades actuales exceden las cuestiones geopolíticas y requieren que los Estados se animen a concertar medidas con diversos actores, para no quedar afuera de esos espacios que Elizondo llama “públicos, no gubernamentales”, donde empiezan a ocurrir más cosas que en los territorios estaduales. Hace tiempo que se habla de regímenes *soft law*, es decir, acuerdos voluntarios, que generan adhesión por utilidad y necesidad, pero que tienen

constituciones menos sólidas y más concretas, en las que participan otros actores además de los Estados.

Frente a esa polaridad entre Estados y alianzas geopolíticas y nuevos regímenes, habrá que preguntarse a qué tipo de integración podemos aspirar, en la medida que genere una pertenencia mayor que al Estado (a la usanza de la Unión Europea) e identifique intereses regionales a defender en la geopolítica global, y por otro lado, unifique la voz para las discusiones que exceden lo estrictamente estatal, y que remiten no solo al cambio climático y al calentamiento global (temática que requiere no solo del compromiso de los Estados para ser efectivo), sino también pandemias, inteligencia artificial, bioética, robótica, etc. La ocupación del espacio exterior o la manipulación del ciberespacio ya tiene actores poderosos, que no representan sociedades políticas, sino unidades económicas.

El sentido de integrarnos

¿Por qué un país puede decidir integrarse a otro? Un repaso a las razones y las potencialidades regionales al respecto:

- Sumar recursos y capacidades para lograr el bien común de las propias comunidades. Supone una evaluación de que se logran mejores resultados si se comparten las decisiones y los destinos. Así se fue construyendo la Unión Europea con la unión del acero y el carbón. Elegir uno o dos recursos que permitan generar una política común es un buen comienzo. ¿Energía? ¿Litio? ¿Plata?
- Constituirse en barrera de contención frente a otro que se percibe amenazante. Europa fue construida, también, por la voluntad de EE. UU. de ayudar y asistir de manera de evitar que fuera tierra de expansión soviética y comunista. Se la necesitaba fuerte, unida y a su favor. Esto nos colocaría en algún bando en la competencia hegemónica global, y no parece razonable dadas nuestras

necesidades y geopolítica. En todo caso, la amenaza china para EE. UU. nos da un poder de mejor negociación con el Norte que debiéramos usar inteligentemente a favor de nuestros pueblos.

- Construir puentes más sólidos que eviten dirimir diferencias a través de conflictos armados. En esta línea se ha construido y utilizado todo lo endeble que ha existido para que funcione a favor de la paz, con bastante éxito. De alguna manera, hasta ahora la región no ha necesitado instituciones sólidas para ponerse de acuerdo en desalentar conflictos armados. Ha bastado la presión y voluntad de los Estados involucrados o regionales.
- Incrementar la capacidad de incidencia en el concierto internacional. Muchas iniciativas exitosas demuestran que unidos podemos lograr mucha más voz en el concierto internacional. Cualquier investigación que incluya entrevistas a diplomáticos da cuenta de esto.
- Lograr mayor autonomía frente a los que tienen el poder de modelar el mundo. Quizás eso no sea del todo posible, pero pendular entre los dos hegemónicos no resultará posible siendo solamente un país. En todo caso, las presiones de uno u otro pueden hacerse insostenibles.
- Mejorar la inserción internacional tanto política como comercialmente. Como región, la voz frente a las disputas toma más fuerza.

La esperanza

La humanidad está cruzada por desafíos complejos, que requieren la participación de los Estados y todos los nuevos actores globales:

- Una creciente espiritualidad susceptible de ser capturada por religiones o ideologías fundamentalistas que no le dan derecho a ser al oponente. El papa Francisco se

anticipa a este desafío tratando de construir una comunidad de valores con todas las religiones del globo. [51]

- La búsqueda de nuevas pertenencias, que puede derivar en la reafirmación de nacionalidades versus el extranjero que se repele, o la adhesión a causas globales que no tienen en cuenta la idea de país o comunidad. También en la membresía al crimen organizado, cuando la posibilidad de ascenso social solo la ofrece la mafia.
- La grieta, que es potenciada por minorías radicalizadas dentro de todas las naciones. Una parte es hija de los globalizados (y la propensión a las causas) y la otra, de los territorializados que sufren quedar excluidos. Si no se logra la integración en el seno de los Estados y las regiones, la violencia está al alcance de cualquiera de las partes. Esta polarización está intensificada por el tribalismo digital, que por medio del algoritmo refuerza el pensamiento tribal, impidiendo la riqueza del diferente, que cada vez se hace más enemigo.

Pierre Henri Guignard, en un artículo en el que analiza las elecciones en Francia de 2024, decía respecto a este punto:

> … la radicalización del debate político, instrumentalizada por un lado por las redes sociales –estamos asistiendo a una TikTokización del lenguaje político, extremadamente brutal y esencialmente basada en la inmediatez– y por otro lado por los medios de comunicación que han olido sangre, y se entregan a un énfasis en el análisis, a menudo desconectados de la realidad sobre el terreno. No culpo a los portadores de mensajes, simplemente digo que la expresión sin filtros de las redes sociales y la dramatización escenificada por los canales de noticias continuas, que son factores que distorsionan las tendencias y amplifican las amenazas.[52]

- Los debates éticos que plantean las nuevas tecnologías (inteligencia artificial, bioética, robótica) y el uso de los datos en los grandes gigantes de tecnología (medios, redes, *e-commerce*).
- Los conflictos demográficos y sus efectos en las políticas públicas (seguridad social) y en las poblaciones (migraciones), en la medida que los países más ricos son más "viejos" que los más pobres.
- El deterioro del medio ambiente, la crisis climática y la necesidad de generar cada vez más urgentemente la sostenibilidad del desarrollo.
- En economía, la creciente importancia de las finanzas por sobre la producción, del comercio digital sobre el físico, de la presencia de hechos que exceden a los Estados (como las criptomonedas), y la enorme desigualdad entre países.

Estas temáticas cruzan a la región, además de las propias preocupaciones, porque las sociedades cada vez son más globales, sobre todo en el ciberespacio. Para participar de la búsqueda de soluciones se requiere, además de voluntad política y burocracia preparada, aliados, estrategia y recursos al servicio de estos intereses globales, que sin lugar a dudas presuponen ese común tan discursivo y poco aplicado de vivir en armonía con el ambiente, con la tierra que nos aloja.

Todo ello se suma a la desazón de la inestabilidad política, de la falta de liderazgos que inspiren, de la erosión de la democracia, de no haber logrado el desarrollo y de la estructural de desigualdad, propio de una región cuya esperanza está en vilo.

Lo doméstico está tan roto que falta tiempo, paciencia, burocracia y espacio para dedicar recursos a estrategias que amplíen nuestras posibilidades, aunando voces para dar más vigor a nuestras posiciones e intereses.

Por eso, como decía en el capítulo citado,[53] quizás no habría que pensar en nuevos diseños de organizaciones, sino dar vida y contenido a las existentes, con presencia y voluntad política de encontrar hechos concretos que le den verdadero sentido. Y además, participar como subregión en las nuevas formas de gobernanza.

> La competencia de poder entre los grandes, ya sean estos Estados o gigantes privados tecnológicos, encontrará en nuestros territorios espacio para disputar nuestro favor. Si nos encuentra unidos y con propósito común y claro, cada una de esas negociaciones será difícil, pero tendrá resultados. No repitamos una vez más el error histórico de culpar al poder de ignorar nuestros intereses e incluso de aplastarlos, si nosotros no fuimos capaces siquiera de expresarlo, jugarlo unidos y sumando otros del escenario global que pretendieran lo mismo.[54]

Fortalecer el Mercosur es un buen inicio. Para ello necesitamos que

1. Tenga un componente político más robusto, que incluya no solo una mirada común en defensa y seguridad –que supere la retórica y se exprese en hechos concretos–, sino también el fortalecimiento del Parlasur, de manera de contribuir a integrar la participación ciudadana.
2. Que replantee su estrategia comercial al mundo, haciéndola más flexible, sin dejar de administrarla.
3. Que promueva una asociación más sólida con Chile de manera de darle una vertiente bioceánica. En ese sentido, es imprescindible un relacionamiento estratégico con la Alianza del Pacífico de la mano de Chile.
4. Tomar en cuenta el perfil agroalimentario del sistema productivo de los países miembros de manera de unificar políticas vinculadas a un sector que está llamado a crecer gracias a la demanda asiática en aumento.[55]

5. Ante la competencia hegemónica, lograr articular tanto una vigorosa asociación comercial con China como una significativa cooperación en seguridad hemisférica e inversiones con Estados Unidos.[56]
6. Dotarla de acciones que incrementen la pertenencia simbólica, como por ejemplo lo sencillo de generar ventanillas en migraciones preferentes para los ciudadanos del Mercosur.

En medio de la crisis del Estado y de los sistemas políticos, la región tiene una esperanza, que sus pueblos, sus sociedades, aun cuando están cada vez más globalizadas, sientan el llamado del desafío comunitario, que significa construir un destino común más grande que el interés sobre la particular porción de lo propio.

Estudiando los procesos truncos, uno encuentra muchos hilos que siguen sosteniendo la ilusión. Algunas burocracias que siguen construyendo el edificio. Algunos procesos virtuosos que quedan escritos en el margen de la historia pero que van cambiando realidades. Pero no alcanzan. Se necesita una integración más sólida, y ello requiere una voluntad política cimentada no en ideologías sino en la convicción de todas las fuerzas políticas y actores, que es necesaria para encontrar un mejor destino. El sueño está intacto. Necesitamos de protagonistas que aúnen las energías de quienes siguen trabajando con y por esa ilusión: una Patria grande inclusiva que nos devuelva la esperanza.

---

1. Puente Olivera, M. L. (2020). Los desafíos estratégicos de la región sudamericana para la próxima década. En Colotta, M. y Lascano y Vedia, J. (comps.), Contrapuntos *para entender las Relaciones Internacionales,* pp. 39 y 40.
2. Rojas Aravena, F. (2019). *El multilateralismo latinoamericano a la deriva. En* Josette Altmann Borbón, *América Latina frente a la reconfiguración Global.* San José, Editora FLACSO, p. 127.
3. Rouquié, A. (1989). *América Latina, Introducción al* Extremo Occidente. Siglo XXI Editores.

4. Albanese, P. (2022). Extremo occidente: Argentina, Brasil y la unidad latinoamericana. *Total News Agencia*, 2/01. Disponible en https://totalnewsagency.com/2022/01/02/extremo-occidente-argentina-brasil-y-la-unidad-latinoamericana/.
5. Para un acercamiento a la filosofía latinoamericana, véase J. C. Scanonne o Enrique del Percio, entre otros.
6. Puente Olivera, M. L. (2020). *Op. cit.*, p. 40. En aquella oportunidad, introducía este capítulo sobre los desafíos estratégicos de este siglo para nuestra subregión sudamericana, convencida como hoy de que ser una voz en el mundo es uno de los más importantes y, sin embargo, uno de los más complejos.
7. Rojas Aravena, F. *Op. cit.*, p. 127.
8. En los mundiales de fútbol, por ejemplo, durante un rato cada ciudadano siente su camiseta.
9. Me refiero a la dificultad de imaginar un futuro próspero en su propia patria, la condición de ciudadanos del mundo que cada vez más jóvenes de determinado nivel social adquieren, y la poca responsabilidad que sienten quienes no necesitan de sus propios Estados para contribuir y encontrar una salida.
10. Me refiero a las teorías que surgen en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sus vertientes estructuralistas y marxistas, en las décadas del 40, 50 y 60, con autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado, André Gunder Frank, Aníbal Pinto, Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, entre otros. Un compendio de ellas puede encontrarse en Kay, Cristobal (1991). Teorías latinoamericanas de desarrollo, *Nueva Sociedad,* N.° 42, Jun., pp. 70-86. Disponible en https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2000_1.pdf.
11. Juan Carlos Puig es el autor más importante de la teoría de la autonomía.
12. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1960-1980. Reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (https://www.aladi.org/sitioaladi/).
13. Se denominó Consenso de Washington al paquete de reformas para países en desarrollo con crisis financieras propuesto por las instituciones financieras en las que EE. UU. tenía hegemonía, como el FMI o el Banco Mundial. Representó el modelo económico regional en tiempos de unipolaridad, cuando EE. UU. había vencido en la Guerra Fría, colapsada la Unión Soviética, y protagonizaba las ideas de libertad, democracia y apertura comercial.
14. EE. UU. firmó Tratados de Libre Comercio, además de con Canadá y México (el NAFTA, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por sus siglas en inglés), con Chile (2004), Perú (2006) y Colombia (2007). Un interesante análisis de los tratados puede verse en Tole, José Julián (2013). Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica superficial para el contienente americano. *Revista Derecho del Estado,* N.° 30. Bogotá, enero/junio. Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932013000100010.
15. Caetano, G.; López Burian, C. y Lujan, C. (2019). *Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la regón*. San José. Josette Altmann Borbón Editora, FLACSO, p. 78.
16. *Idem*, p. 78.
17. En 1962 se excluyó a Cuba, pero en 2009 se inició un proceso de reincorporación. Venezuela se retiró en 2019 y Nicaragua en 2021.
18. Lo integran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sitio oficial:

https://www.aladi.org/sitioaladi/.

19. Fue precedida por el Pacto Andino (1969-1996). La sede de su Secretaría General está en Lima (Perú). El Parlamento Andino reside en Bogotá (Colombia). Venezuela ingresó en 1973 y se retiró en 2006 en desacuerdo con el Tratado de Libre Comercio que firmó EE. UU. con Perú y Colombia. Están asociados Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. Son observadores España, Marruecos, Turquía, Panamá. Sitio oficial: https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/.
20. La CELAC está integrada por Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, San Cristóbal y Nieves, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Mancomunidad de Dominica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.
21. Sitio oficial: https://www.mercosur.int/. En 1994, se firmó el Protocolo de Ouro Preto, que estableció un arancel externo común, y desde 1999 existe una zona libre de aranceles entre sus integrantes, aunque exceptuando a una serie de productos.
22. Son miembros asociados Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam.
23. Sitio oficial: https://alianzapacifico.net/.
24. Ecuador y Singapur son Estados asociados. Australia, Canadá, Corea del Sur, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nueva Zelandia están en proceso de serlo. Más de 60 Estados son observadores (14 de Latinoamérica, entre ellos Argentina).
25. Se suman Bolivia (2006), Nicaragua (2007), República Dominicana y Honduras (2008), Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas (2009), Santa Lucía (2012), Granada San Cristóbal y Nieves (2014). En 2009 sale Honduras, en 2018 sale Ecuador. Observadores: Haití, Surinam, Siria e Irán.
26. Sitio oficial: https://www.parlamentoandino.org/.
27. Sitio official: https://parlatino.org/historia-y-objetivos/.
28. Recientemente, por ejemplo, en colaboración con la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura), México y España, aprobó la Comisión una Ley Modelo de Promoción de Agroecología para fomentar prácticas sostenibles en la región. Ver en https://parlatino.org/news/comision-de-agricultura-aprueba-ley-modelo-de-agroecologia/.
29. Creado en 1991 para garantizar a la comunidad internacional y mutuamente que todos los materiales e instalaciones nucleares se emplean con fines pacíficos. Sitio official: https://www.abacc.org.br/es/?lang.
30. Sitio oficial: https://otca.org/quienes-somos/.
31. Por el Tratado de Tlatelolco se declara la primera zona libre de armas nucleares, ya que prohíbe el desarrollo, adquisición, ensayo y emplazamiento de armas nucleares en la región de la América Latina y el Caribe.
32. Rojas Aravena, F. (2019). *Op. cit.*, p. 122.
33. Rojas Aravena, F. (2019). *Op. cit.*, pp. 126 y 127.
34. https://www.cepal.org/es/publicaciones/35891-recursos-naturales-situacion-tendencias-agenda-desarrollo-regional-america.
35. Según expresa el informe, la región concentra 49 % de las reservas de plata (Perú, Chile, Bolivia y México), 44 % de las reservas de cobre (Chile, Perú y, en menor grado, México), 33 % de las reservas de estaño (Perú, Brasil y Bolivia) y 22 % de las reservas de hierro (Brasil, Venezuela y México), entre otros metales y minerales.
36. Según las cifras del informe (2014), América Latina y el Caribe es la

segunda zona del mundo con mayor cantidad de reservas petroleras, después de Oriente Medio, y concentra una proporción superior a 20 %. Las reservas gasíferas estaban en ese momento en torno al 4 % del total mundial.

37. https://www.cepal.org/es/publicaciones/48985-panorama-recursos-naturales-america-latina-caribe-2023-resumen-ejecutivo.
38. El último informe del Latinobarómetro es muy completo y puede encontrarse en https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro_Informe_2023.pdf.
39. Por ejemplo, en la pregunta que aborda el tema del poder que un ciudadano entrega a través del voto a un gobierno que pasa por encima de las leyes, aunque no sea militar, los países del Cono Sur registran un menor apoyo. Ver *Informe*, p. 41.
40. *Op. cit.*, p. 18.
41. *Op. cit.* p. 1.
42. Arias, Jorge (2024). *Retos de la democracia en América Latina*, Asociación Peruana de Ciudades Educadoras (APCE), mayo 9. En https://apceperu.com/retos-de-la-democracia-en-america-latina/.
43. Arias, Jorge (2024). *Op. cit.*
44. https://bit.ly/3N0ocQU.
45. *Idem.*
46. "Hoy, las grandes compañías mundiales actúan más allá de los límites estatales a través de sus ecosistemas, más poderosos que las geografías de los territorios nacionales. Dos tercios del comercio internacional planetario (31 billones de dólares) ocurren alrededor de las grandes empresas trasnacionales y más de 45 billones de dólares de stock de inversión extranjera en todo el planeta dan cuenta de su relevancia. Y esas empresas hasta desarrollan su propia geopolítica" (Elizondo, Marcelo, Los viajes de Milei y sus dividendos, *Clarín*, 19/6/2024. En https://www.clarin.com/opinion/viajes-milei-y-dividendos_0_pPDjLFEwWE.html).
47. Elizondo, Marcelo, Los viajes de Milei y sus dividendos, *Clarín*, 19/6/2024. En https://www.clarin.com/opinion/viajes-milei-y-dividendos_0_pPDjLFEwWE.html.
48. *Idem.*
49. Caetano, G.; López Burian, C. y Lujan, C. (2019). Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. En Josette Altmann Borbón, *América Latina frente a la reconfiguración global*, San José, Editora FLACSO, p. 72.
50. Caetano, G.; López Burian, C. y Lujan, C. (2019). *Op. cit.*, p. 76.
51. Albanese, Pascual (2021). El Papa y la Internacional de la Fe, *Infobae*, 14 de marzo. En https://www.infobae.com/opinion/2021/03/14/el-papa-y-la-internacional-de-la-fe/.
52. Henri Guignard, Pierre (2024). ¿A qué le temen los franceses?, *Blog Fundación Foro Sur*, 18/06/2024. En https://www.forosur.com.ar/blog/?utm_source=email_marketing&utm_admin=132878&utm_medium=email&utm_campaig
53. Puente Olivera, M. L. (2020). *Op. cit.*, p. 67.
54. Puente Olivera, M. L. (2020). *Op. cit.*, p. 67.
55. Albanese, Pascual (2021). *Op. cit.*
56. Albanese, Pascual (2021). *Op. cit.*

3. Gobernanza, multilateralismo y sistema mundo

Multilateralismo, organismos internacionales y Derecho Internacional

Gobernanza de la inteligencia artificial para el desarrollo sostenible

Javier Surasky

Introducción

Este capítulo busca explicar la necesidad de establecer un esquema de gobernanza de la inteligencia artificial (IA) para el desarrollo sostenible. Para ello, comenzamos por explicar qué es la IA y por qué debe ser entendida como una herramienta, un medio que carece de fines propios, idea que completaremos afirmando que el desarrollo sostenible debe convertirse en el fin principal de la IA. Sostendremos que para que ello ocurra deben tomarse acciones en el campo político que produzcan ese resultado, las que deberán expresarse en la creación de un esquema de gobernanza capaz de operar a tres niveles: global, regional y nacional.

Tras ello, analizaremos algunos de los primeros intentos por regular la IA, para cerrar el trabajo presentando los elementos que consideramos esencial tener en cuenta en la construcción de una gobernanza de la IA para el desarrollo sostenible.

La inteligencia artificial

¿Qué debemos entender por inteligencia artificial? El término parece haberse extendido, *marketing* mediante, hasta englobar cualquier artefacto capaz de producir un resultado a partir de ciertos insumos que se le proveen, lo que claramente es un error. Si usted compró el último modelo de una cafetera porque en su descripción decía que aplicaba inteligencia artificial a preparar su café, ha sido engañado.

Buscando una respuesta a la pregunta inicial, lo primero que hallamos, como es de esperar, es que existen múltiples definiciones posibles de IA. Nos limitaremos a algunas que son representativas de diferentes aproximaciones posibles:

- Para John McCarthy, pionero en al campo de la IA, esta se presentaba como la "ciencia e ingeniería de la fabricación de máquinas inteligentes, especialmente programas informáticos inteligentes" y por tanto estaba relacionada con el uso de computadoras "para comprender la inteligencia humana".[1]
- George Lugger (2009: 1) la presenta como "la rama de la informática que se ocupa de la automatización del comportamiento inteligente".
- Lasse Rouhiainen (2108: 17) presenta a la IA como "la capacidad de las máquinas para usar algoritmos, aprender de los datos y utilizar lo aprendido en la toma de decisiones tal y como lo haría un ser humano".
- Para Marvin Minsky, otro de los padres de la actual IA, "la inteligencia artificial es la ciencia de hacer que las máquinas hagan cosas que requerirían inteligencia si fueran realizadas por seres humanos" (citado en Geist y Lohn, 2018: 9).

La primera definición se enfoca en el elemento técnico de la IA (la fabricación de máquinas y *software* inteligentes) como apoyo para el entendimiento de los procesos que sigue nuestra

propia inteligencia natural (por contraposición a artificial). La segunda pone el acento en la mecanización automática de los procesos inteligentes, mientras que las siguientes incluyen elementos del "hacer" junto a los del "pensar", ya sea en referencia a las formas en las que las máquinas construyen sus decisiones o al resultado activo de las decisiones adoptadas.

Queda fuera del alcance de este capítulo analizar qué debemos entender por inteligencia, pero debemos señalar que nos aproximamos a ella como un proceso que ocurre en los humanos sobre un sustrato particular (el cerebro) a través de procesos físico-biológicos que la ciencia aún no comprende en su totalidad.

Lo anterior es crítico, en tanto al considerar el cerebro como un sustrato estamos afirmando que nada impide que se pueda pensar sobre otros sustratos alternativos mediante procesos físicos diferentes que repliquen los resultados, ya sea total o parcialmente, o incluso los superen en "capacidad de producción de pensamiento". Al fin y al cabo, ¿no es eso lo que hacen los motores (de vapor, de combustión, etc.) respecto de los músculos?

¿Pueden los componentes físicos de una computadora ser ese nuevo sustrato para crear pensamiento e inteligencia? Esta es la pregunta que se hacía Turing ya en 1950 (433): "¿Pueden pensar las máquinas?".

Siete años antes, en 1943, McCullough y Pitts (1943) habían publicado un artículo de neurofisiología teórica donde afirmaban que los eventos neuronales y las relaciones entre ellos podían ser abordados mediante lógica proposicional bajo un esquema de redes que aportaban medios lógicos de complejidad creciente, con lo que sentaron los fundamentos de las redes neuronales. El mismo año en que Turing publicaba su artículo seminal, Marvin Minsky y Dean Edmonds, por entonces estudiantes en Harvard, trabajaron sobre los aportes de McCullough y Pitts para crear el primer computador neuronal,

al que llamaron SNRAC (Stochastic Neural Analog Reinforcement Calculator). Dos años después, Arthur Samuel desarrolló para IBM el primer *software* capaz de aprender a jugar al ajedrez.

Los progresos se sucedieron y llevaron a la realización de la Conferencia del Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence en 1956, donde se utilizó por primera vez el término "inteligencia artificial". Participaron de esa reunión varios de los investigadores que se convertirían en pioneros o padres fundadores de la IA, como Marvin Minsky, Julian Bigelow, D. M. Mackay, Ray Solomonoff, John Holland, John McCarthy, Claude Shannon, Nathanial Rochester, Oliver Selfridge, Allen Newell y Herbert Simon.

Con ello se iniciaba una etapa de crecimiento exponencial para la IA, marcada tanto por sus primeros progresos como por expectativas de logro demasiado optimistas que acabarían incumplidas, lo que sumiría a la IA en lo que se denomina comúnmente como su "invierno", reflejando la caída en el financiamiento que recibió el campo durante algunos años a mediados de la década de 1970 primero, y a partir de fines de la década de 1980 después (McCorduck, 2004: 442, Haugeland, 1985).

La IA volvería a recuperar la atención y los recursos necesarios para seguir progresando a partir de la segunda mitad de 1990. La principal razón para este "renacer" de la IA fue que el progreso tecnológico de los ordenadores permitía ahora superar límites de cálculo con los que se habían topado los investigadores y desarrolladores de IA en años anteriores, a lo que se sumó una explosión en los datos disponibles para entrenar esas máquinas (en 1991 se hace pública la World Wide Web, que en cinco años conecta ya a 10 millones de terminales), lo que a su vez contribuyó a una mejora en el desarrollo y resultados de ejecución de algoritmos, la "harina del pan" de la IA.

A esas razones tecnológicas se suman impactos sociales trascendentes de la IA, como el triunfo del computador Deep Blue sobre Gary Kasparov al ajedrez en 1997, y el ingreso de la IA a los hogares de la mano (para ser más exactos, de la programación) de las aspiradoras Roomba, que se lanzan al mercado en 2002.

Desde entonces el campo no ha detenido sus progresos y expresiones que, antes reservados a expertos, se van popularizando: *machine learning* (aprendizaje automático), *deep learning* (aprendizaje profundo), internet de las cosas, sistemas multiagente, inteligencia artificial generativa ya no son términos que se asocian a un robot destructor de la humanidad al estilo "Terminator" sino a los buscadores web, los traductores automatizados entre idiomas, ChatGPT, Google Maps, los asistentes virtuales de los teléfonos móviles, Grammarly, Netflix y tantos otros que conforman hoy una extensa lista integrada a nuestra vida cotidiana.

Por supuesto, junto con el crecimiento de la IA se han incrementado los riesgos y las amenazas: desde el espionaje masivo y la compraventa de datos privados hasta la seguridad de los automóviles de conducción autónoma y el uso de armas de guerra "inteligentes". Sobre estos temas regresaremos luego en más detalle.

La IA como herramienta: medio sin fines propios

La IA es una herramienta de enorme potencia, y sus avances modificarán pautas constitutivas del actual orden social, desde los modos y organización del trabajo hasta los procesos educativos que aseguran la reproducción en las sociedades modernas. Al considerarla como "herramienta", estamos afirmando que no tiene una intencionalidad propia, sino que esta vendrá dada por quien la utiliza. Un martillo, ejemplo clásico de herramienta, podrá ser utilizado para esculpir una obra de arte o para destruirla.

La intencionalidad que aporta el usuario de la herramienta, sin embargo, está condicionada por las características de esta: nadie utilizaría un martillo para atornillar ni un destornillador para clavar a pesar de las similitudes en las formas de clavos y tornillos. La característica de la IA era en su origen su capacidad para realizar tareas repetitivas y automáticas, incluyendo el cálculo, para liberar a las personas de tener que realizarlas. La realidad muestra que la IA se mueve hacia un horizonte que va más allá de ese límite:

- Dentro de la IA existe una rama denominada "IA expresiva" dedicada a la generación de arte: música, literatura, pintura. En el campo musical, el proyecto AIVA de composición mediante IA financiado por fondos europeos compuso en 2017 el himno de la ciudad de Dubái.[2] Un año antes, el proyecto The Next Rembrandt pintó una obra que reproduce su estilo hasta el más mínimo detalle (Yusa, Yu, Sovhyra: 155-157).
- La IA ha mostrado indicios de indicios de "creatividad" propia. Un buen ejemplo de ello tuvo lugar en un partido de Go, un juego de tablero tremendamente complejo dada la cantidad de situaciones posibles durante una partida: Demis Hassabis (Sneed, 2016), uno de los cofundadores de Deep Mind, explicó que mientras que en el ajedrez existen aproximadamente 20 opciones de movimientos por turno, en el Go el número trepa hasta 200. Deep Mind AlphaGo derrotó en 2016 al campeón mundial de ese juego, el chino Ke Jie, realizando movimientos "contraintuitivos".

Estos horizontes difusos de capacidad de la IA no hacen más que potenciar el riesgo de dejarla a la libre intención de su usuario. Cambie un equipo técnico de composición musical o de generación de imágenes por un grupo terrorista y los resultados son estremecedores.

De esta forma, la libertad de fines se convierte en un peligro cuando se encuentra con la IA, con una agravante: una vez hecha pública, la capacidad de controlar el uso de la IA se disuelve, tal como ocurre con la compraventa de un martillo sobre cuyo uso posterior el fabricante no tendrá control. ¿Es posible establecer una gobernanza de la IA donde el proceso de desarrollo de la herramienta actúe limitando sus posibles usos de tal forma de excluir todos aquellos que se consideren indeseables? La respuesta es, claramente, negativa.

No obstante, sí es posible establecer marcos de gobernanza que atemperen los riesgos y creen salvaguardas. El desarrollo sostenible puede jugar un rol fundamental en ello si se lo considera un fin al cual "atar" el medio que, hemos visto, es la IA; pero para comprender su alcance debemos detenernos en la conceptualización misma del desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible

Hay muchas formas de contar la historia del desarrollo sostenible. Podríamos hablar sobre la manera en que la mayor atención sobre temas ambientales, la búsqueda de eficacia de acciones en pro del desarrollo o el intento de la humanidad de cambiar su relación con la naturaleza modificaron el concepto mismo del desarrollo. Todas estas historias, y tantas otras posibles, son ciertas a medias. Cada una se enfoca en un punto y lo convierte en la clave para explicar el desarrollo sostenible. Por ello, cada una de esas narrativas es incompleta.

Se suele marcar como un hito de origen del concepto la publicación del *Informe Bruntland*, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1983 (A/ Res/ 38/161) y presentado en abril de 1987. Ese informe, que lleva por título *Nuestro futuro común*, se escribió en un contexto marcado por las consecuencias económicas y sociales del Consenso de Washington y la creciente preocupación de la

opinión pública por temas ambientales: en 1967 se producía el primer derrame de petróleo de un buque superpetrolero, el Torrey Canyon, en 1978 se repetía la situación con la catástrofe del buque Amoco Cadiz, y un año más tarde, con el derrame petrolero de la plataforma Ixtoc I en el Golfo de México. Durante los años de elaboración del reporte se produjo el accidente en la planta de químicos en Bophal, India, que dejó más de 12.000 personas muertas (1984); se detectó el agujero en la capa de ozono (1985), y tuvo lugar el accidente en la planta nuclear de Chernóbil (1986).

Con este telón de fondo, los expertos que integraban la comisión definieron al desarrollo sostenible como "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (World Commission on Environment and Development, 1987: párr. 27), una definición que llega hasta nuestros días con algunos pocos pero relevantes cambios: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en 2015 (A/Res/70/1) señala su triple integración, que incluye los pilares ambiental, económico y social. Esta ampliación del concepto, desde su acento en el ambiente hasta su balance entre las dimensiones señaladas, lejos está de significar el cierre de las discusiones sobre su extensión. Actualmente, por ejemplo, existe un creciente impulso por incorporar la cultura como cuarta variable.

En términos concretos, hoy solo podemos hablar de desarrollo sostenible cuando las dimensiones ambiental, económica y social confluyen de manera equilibrada. En la práctica, esta comprensión del concepto como expresión de un equilibrio de múltiples áreas ha impulsado un enfoque integrado del desarrollo sostenible (ONU Medio Ambiente, 2018). De las múltiples expresiones que nacen de esta visión del desarrollo vamos a dedicar nuestra atención a una "nueva

solidaridad” que se desprende del desarrollo sostenible

Hasta la formulación del concepto de desarrollo sostenible, las diferentes miradas teóricas del desarrollo compartían que este era representación de una “solidaridad horizontal” entre todas las personas que habitan el planeta por la que los más favorecidos debían apoyar a los menos favorecidos para que pudieran mejorar su calidad de vida. El desarrollo sostenible trae al debate una “solidaridad vertical”, intergeneracional, que se extiende en el tiempo hacia las futuras generaciones, que atraviesa presente y futuro convocando a modificar los esquemas de pensamiento con los que se analizan los impactos de nuestras decisiones políticas actuales en el bienestar futuro del planeta y sus habitantes.

Esta idea de incluir a las generaciones futuras en la ecuación de tomas de decisiones se ha ido extendiendo y consolidando. Ejemplo de ello es el nombramiento de un Enviado Especial del secretario general de las Naciones Unidas para las generaciones futuras o la propuesta de los Principios de Maastricht sobre los derechos humanos de las generaciones futuras,[3] publicados en julio de 2023 tras más de seis años de trabajo experto, cuyo artículo 10(b) establece que

> Todos los seres humanos, pertenezcan a las generaciones presentes o a las futuras, tienen derecho a un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades puedan realizarse para todas las personas. Tal orden internacional únicamente es posible, ahora o en el futuro, si las personas, los grupos y los Estados adoptan el principio de la solidaridad internacional.

El desarrollo sostenible como fin para la IA

Como acabamos de ver, tanto la IA como el desarrollo sostenible comparten el hecho de ser trabajados en el presente con efectos directos sobre el futuro que deben ser tenidos en

cuenta en sus procesos de toma de decisiones. Si se actúa de forma coordinada, la IA puede convertirse en un motor de desarrollo sostenible. Si ello no ocurre, las consecuencias pueden ser desastrosas. El estado actual de situación es preocupante:

- Las tecnologías digitales aceleran la concentración del poder económico en un grupo de élites empresariales cada vez más reducido: “la riqueza combinada de los multimillonarios tecnológicos, 2,1 billones de dólares en 2022, es superior al producto interno bruto anual de más de la mitad de las economías del Grupo de los 20” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2023: 2-3).
- Somos testigos de una competencia entre empresas y entre Estados por obtener las ventajas que la IA brinda en las áreas política, económica y militar, insuficientemente reguladas y con alto potencial de generar inestabilidad y accidentes.
- La ausencia de un marco de gobernanza de las tecnologías digitales conlleva la ausencia de “sistemas básicos de protección; hoy en día es más difícil sacar al mercado un juguete de peluche que un chatbot de IA” (Naciones Unidas, Asamblea General, 2023: 3).
- La concepción de los elementos que hacen a la noción de “ser humano” entran en debate y con ello se introducen tensiones en campos que van desde la normativa internacional sobre propiedad industrial hasta los derechos humanos.

De los muchos caminos posibles para examinar el desafío de coherencia entre IA y desarrollo sostenible, vamos a seguir aquí uno que nos parece especialmente relevante: la gobernanza internacional. Entendemos por gobernanza el conjunto de actores, instituciones, normas, procesos de tomas de decisiones y mecanismos para su implementación. Desde esa

perspectiva, es conveniente comenzar por señalar que mientras que el desarrollo sostenible es responsabilidad principal de cada Estado, y sus lineamientos y compromisos tienen tanto la forma de normas nacionales como de acuerdos políticos multilaterales, el actor principal en la IA son hoy empresas y corporaciones privadas, que se regulan fundamentalmente mediante códigos de conducta de adscripción optativa. Como veremos, este factor introduce tensiones a medida que los Estados buscan avanzar en el establecimiento de un marco multilateral para la gobernanza de la IA. Estos elementos iniciales nos sirven para identificar elementos críticos al pensar la gobernanza de la IA en relación con la del desarrollo sostenible.

Los impactos de la IA en el logro del desarrollo sostenible han sido extensamente tratados, desde aproximaciones más generales (Vinuesa *et al.*, 2020; van Wynsberghe, 2021; Sætra, 2021) hasta aquellas centradas en los ODS (Sætra, 2022), pasando por desarrollos que abordan áreas específicas que van desde el procedimiento judicial (Arrabal Platero, 2022) a la economía (Marino y Monaca, 2020). En todos los casos queda claro que la IA es una fuerza relevante en el impulso o detracción del desarrollo sostenible.

La potencia de la IA en el desarrollo sostenible es de magnitud tal que sus impactos no solo pueden conducir a acelerar su logro, sino que aun bien intencionados, pueden dar como resultado efectos benéficos para campos específicos que se traduzcan en resultados indeseados en otros. Así, por ejemplo, la IA podría mejorar la calidad de la educación al tiempo que aumente las inequidades entre estudiantes. La IA, además, genera nuevas inequidades que se suman a las tradicionales: explica la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2021) que los Estados Unidos y China concentran el 70 % del talento mundial en inteligencia artificial.

Así, las decisiones que se toman en materia de IA y desarrollo sostenible tendrán impactos profundos sobre la vida de las personas, las relaciones internacionales y el orden social futuros. La IA puede contribuir a la solución de problemas que afectan el desarrollo sostenible, pero también va a crear nuevos problemas que deben ser considerados desde ahora para minimizar sus efectos negativos y evitar que nos encuentren desprovistos de respuestas cuando lleguen a concretarse. Como lo afirma el secretario general de la ONU (Naciones Unidas, Asamblea General, 2023: 3):

> Urge encontrar formas de aprovechar las tecnologías digitales en beneficio de todos. Necesitamos acuerdos de gobernanza nacionales e internacionales que impidan su uso indebido. Debemos orientar la innovación de manera que refleje los valores humanos universales y proteja al planeta. Las acciones unilaterales regionales, nacionales o industriales no bastan: esta cooperación debe ser mundial y multilateral para evitar que las desigualdades digitales se conviertan en abismos globales irreversibles.

Buscando regular la IA: algunas propuestas iniciales

Tanto Estados como empresas y expertos han expresado reiteradamente su preocupación por el progreso descontrolado de la IA, lo que dio lugar a la emergencia de la tensión entre regulación y progreso del campo. Un hito en este sentido fue la publicación, en marzo de 2023, de una carta abierta firmada por más de 1000 expertos en IA junto a ejecutivos de la industria tecnológica en la que pidieron “se pause de inmediato, durante al menos seis meses, el entrenamiento de los sistemas de inteligencia artificial más potentes que GPT-4” en tanto implican “profundos riesgos para la humanidad”.[4] Esa carta menciona en su inicio los “Principios de Asilomar”, 23 principios para la gobernanza de los sistemas de IA

propuestos por expertos en IA reunidos en 2017 en California, que se agrupan en torno a tres ejes: investigación (cinco principios), ética y valores (trece principios) y aspectos de largo plazo (cinco principios).

Dos años antes, en 2015, con el marco de las negociaciones internacionales que llevaron a la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible como telón de fondo, un grupo de investigadores en AI y científicos sociales habían fundado AI4Good (Inteligencia Artificial para el Bien), cuya misión se describe como "Un mundo donde podamos aprovechar todo el potencial de las tecnologías emergentes para crear un cambio social positivo".[5] La lista de iniciativas en esa dirección continuó creciendo con la creación del Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles and Recommendations, propuesto por la europea AI4People en diciembre de 2018; las Ethics Guidelines for Trustworthy AI de abril de 2019, adoptadas por el Grupo de Alto Nivel de Expertos sobre IA de la Comisión Europea, y la Declaración de Derechos Humanos para un Entorno Digital, presentada por la Universidad de Deusto en noviembre de 2018.

Sobre estos antecedentes, la Unión Europea se convirtió en el primer espacio político del mundo en trabajar una regulación de la creación de IA mediante la Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo Europeos por la que se establecen "normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial)". No ausente de críticas por grandes empresas que utilizan IA, esa regulación tiene en su centro un sistema de agrupamiento de IA de acuerdo con criterios de riesgo, que puede ser considerado como "inaceptable", "alto", "mediano" o "mínimo".

Otra potencia de investigación y desarrollo en IA, Estados Unidos, muestra menos propensión a regular la IA, y sigue un camino diferente: son los estados federados quienes avanzan en la adopción de normativa sobre asuntos específicos vinculados

a la inteligencia artificial. Solo en 2023 se aprobaron aproximadamente 85 normas de este tipo en territorio estadounidense. En el conjunto destaca, por la atención que ha recibido a nivel nacional, una norma adoptada por Nueva York en 2021, que entró en vigor en julio de 2023, donde se exige, por ejemplo, que las empresas que utilizan IA en los procesos de contratación de personal deben notificarlo a los candidatos y contar con auditores independientes que aseguren la IA no tenga sesgos o prejuicios (*bias*).

Por su parte, el presidente de China, Xi Jinping, presentó la propuesta de su país de Iniciativa Mundial de Gobernanza de la IA (documento de la Asamblea General A/78/565) ante el Tercer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional reunido en octubre de 2023. La propuesta, que es un listado de principios generales, comienza afirmando que "La inteligencia artificial (IA) es un nuevo campo del desarrollo humano" y parece asumir que su regulación no es posible si se trabaja exclusivamente en el nivel nacional.

En una línea similar se pronuncia el secretario general de las Naciones Unidas en su *policy brief* "Un Pacto Digital Global – Un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas" (*Informe de políticas* N.º 5), donde propone que

> se elabore un Pacto Digital Global que establezca principios, objetivos y acciones para promover un futuro digital abierto, libre, seguro y centrado en el ser humano, anclado en los derechos humanos universales y que permita alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p. 3).

Propuesta de elementos a considerar en el diseño de una gobernanza de la IA para el desarrollo sostenible

Comencemos por asumir una serie de hechos sobre los cuales debe darse el diseño de una gobernanza de la IA para el desarrollo sostenible:

- No tenemos experiencia regulando un campo como el de la IA, que cambia de manera siempre acelerada sus productos y desafíos. Cualquier intento de establecer una gobernanza de este campo deberá estar sujeto a un continuo ciclo de análisis y mejora. Parafraseando a Julia Stoyanovich, directora del Centro para una IA Responsable de la Universidad de Nueva York, cualquier regulación será controversial, pero mucho mejor que no tener ninguna. Mientras no intentemos crear una regulación, no aprenderemos cómo hacerlo" (Lohr, 2023).
- Las formas y procesos tradicionales de gobernanza (normativas, institucionales y para la toma de decisiones) no son capaces de seguir el ritmo del cambio que muestra la IA ni prever sus consecuencias.
- La importancia del conocimiento experto en la toma de decisiones alcanza niveles especialmente altos, comparables con lo que ocurre en el campo de la lucha contra el cambio climático.
- Como sucede en varios otros campos internacionales, se requiere de la acción multinivel (nacional, regional y global), pero las soluciones solo tienen posibilidades de éxito si se acuerdan a este último nivel.
- La extensión de las aplicaciones de la IA y su ya referido impulso por el sector privado hacen que cualquier esquema de su gobernanza deba ser necesariamente inclusivo y participativo, abierto a múltiples actores.
- La ausencia de regulación de la IA afecta el desarrollo sostenible: "El avance desenfrenado de la IA supone el riesgo de disminuir el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en una serie de áreas clave, y este riesgo aumenta en el mundo en desarrollo" (Truby, 2020: 946).

Sobre estos seis pilares, proponemos que un esquema de gobernanza de la IA para el desarrollo sostenible debe incluir acciones a nivel global, regional y nacional. A continuación enumeramos una primera lista de pasos por darse que no pretende agotar las múltiples necesidades y opciones de trabajo existentes, pero sí plantear elementos que consideramos esenciales y urgentes:

A nivel global

- Los problemas del multilateralismo actual se relacionan, al menos en parte, con la incapacidad de la ONU para hacer frente a los problemas actuales. Anclada en un diseño que no está alineado a los tiempos actuales, la ONU requiere de un siempre difícil pero ya impostergable proceso de reforma estructural. Existe una oportunidad abierta en el marco del proceso iniciado por la Declaración Política adoptada por los Estados en la conmemoración del 75 aniversario de la Organización, seguida por el informe del secretario general *Nuestra agenda común*, y la futura Cumbre del Futuro, a reunirse en septiembre de 2024.

La consideración de las tecnologías digitales, incluida la IA, ya es parte de ese proceso, pero se requerirá de voluntad política impulsada por una fuerte presión de los actores de la sociedad civil y la academia para garantizar que se produzcan innovaciones, especialmente porque el sector privado, con importantes excepciones, no está especialmente interesado en que eso ocurra.

Sin una reforma de las Naciones Unidas que la tenga en consideración, la oportunidad de generar una gobernanza para la IA que tenga posibilidades de ser realmente global y perdurar en el tiempo es mínima.

- El principal espacio global de debate sobre el desarrollo

sostenible es el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. Conforme lo define la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tiene la responsabilidad de brindar guía política a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel global. Si bien el Foro no consigue ser exitoso en esa tarea (Cepei, 2023), sigue siendo el único espacio multilateral global con esa misión.

- Fortalecer el rol de líder político de ese Foro e incluir en su debate un capítulo permanente sobre IA que permita los intercambios entre múltiples actores es un paso necesario para reforzar una IA para el desarrollo sostenible.
- El Mecanismo de Transferencia de Tecnología establecido en la Agenda 2030 debe incorporar un capítulo sobre IA que incluya metas medibles de transferencia de saberes, equipos y capacidades en la materia.
- La Asamblea General debe solicitar a la Comisión de Derecho Internacional que inicie sus trabajos para llegar a un tratado internacional que regule los elementos más críticos de la IA. Dado que esos procesos demoran años, la propia Asamblea y otros organismos del sistema de la ONU, tales como el Consejo de Derechos Humanos, deben aumentar su trabajo de estudio y aprobación de lineamientos para la IA en sus campos específicos.
- El Consejo Económico y Social debe hacer de la IA un tema permanente en su agenda de trabajo, pero también un elemento transversal que se tenga en consideración en los demás asuntos de su competencia.

A nivel regional

- El proceso de seguimiento y examen de la Agenda 2030 se apoya en foros regionales de desarrollo sostenible que tienen lugar anualmente en cada una de las cinco

regiones en que se organiza el trabajo de la ONU. Esos escenarios abren un espacio para el logro de acuerdos a nivel regional para impulsar el desarrollo sostenible y podrían impulsar la realización de reuniones, ya en paralelo o de forma sucesiva, de foros sobre IA y desarrollo sostenible.

- Las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas pueden dar inicio al proceso de investigación y sistematización de prácticas y reglas sobre IA que tienen lugar en los espacios regionales, de tal forma que puedan contribuir al diálogo global de forma coherente y ordenada. La utilización de modelos de análisis y de reportes comparables previamente acordados entre sus expertos resulta indispensable para no duplicar esfuerzos y aumentar la eficacia de los resultados.
- Los procesos y tratado de integración regional deben contar con capítulos específicos que regulen el diseño, transferencia y uso de la IA, haciendo del desarrollo sostenible un pilar de su construcción.

A nivel nacional

- Avanzar procesos de adopción y/o sistematización normativa en materia de IA a efectos de construir corpus jurídicos integrados en la materia es una tarea cuyo primer paso debe tener lugar a nivel de cada Estado.
- Diseñar políticas nacionales de IA con participación real de expertos y múltiples actores interesados, en las cuales se incluya un capítulo sobre desarrollo sostenible, también es una materia pendiente que debe ser abordada por los gobiernos. Esas políticas deberían estar integradas, o al menos claramente alineadas, a los documentos que guían el desarrollo nacional (planes o estrategias nacionales de desarrollo sostenible).
- Establecer una autoridad dentro del gobierno nacional

con competencias para supervisar el desarrollo y uso de sistemas de IA. Por las características del objeto con que debe trabajar, esa autoridad bien podría tener una estructura interministerial y debería contar con expertos entre sus integrantes.

- El Estado debe garantizar no solo la rendición de cuentas de las empresas que desarrollan IA sobre sus productos, sino la transparencia de sus algoritmos y su control externo por terceros expertos que verifiquen su alineamiento con el desarrollo sostenible.
- En sus informes de sostenibilidad o responsabilidad social corporativa, las empresas deberían incluir un capítulo sobre su producción y uso de herramientas de IA.
- La formación en desarrollo sostenible debe estar incluida en cualquier proceso educativo, pero debe reasegurarse que las personas que trabajan en el diseño de IA o la utilizan cuenten con capacitación en la materia. Un sistema de certificaciones profesionales puede ser útil a tal fin. Los desarrolladores de IA, y especialmente las empresas dadas sus capacidades, deberían ser legalmente responsables por los daños que puedan causar los productos que lancen al mercado.

Conclusión

La IA, su incorporación en tareas cotidianas por las personas y la velocidad de sus desarrollos abren oportunidades para un avance acelerado hacia el desarrollo sostenible, pero estas no se convertirán en realidad de manera natural, liberadas a sus propias dinámicas.

No hemos entrado en este trabajo a contemplar un segundo elemento que debe incluirse en la gobernanza de la IA para el desarrollo sostenible: la sostenibilidad de la propia IA, porque eso nos hubiese alejado de nuestro objetivo, pero debemos recordar que el entrenamiento que recibió AlphaGo

para lograr vencer al campeón mundial de ese juego fue equivalente al consumo energético de 1000 horas de viaje aéreo. Con relación al consumo energético de operación de redes neuronales, Strubell, Ganesh y McCallum (2019) han calculado que este se corresponde con cinco veces el valor de las emisiones de carbono que genera un automóvil estadounidense promedio, incluida su fabricación, a lo largo de su vida útil.

Sin descuidar ese tema, afirmamos que es necesario orientar las capacidades que surgen de los avances en IA hacia el desarrollo sostenible mediante medidas específicamente orientadas a tal fin, esto solo puede ocurrir si los niveles global, regional y nacional actúan de manera coherente mediante un esquema de gobernanza donde cada nivel tome elementos de los demás y a la vez los provea de nuevos elementos en un proceso de fertilización cruzada.

Para que ello pueda ocurrir, no solo es necesario que tengan lugar desarrollos normativos e institucionales. Lo que se necesita primero es comprender que la IA no constituye un Frankenstein moderno que va a terminar con nuestras sociedades y con la humanidad, es una herramienta con un potencial de transformación de nuestras vidas sociales y personales que podría ser más poderoso que los que trajeron consigo la creación de la imprenta, el motor a vapor o la introducción de la computación e Internet.

Los avances de la IA nos ponen frente a preguntas históricas: ¿qué nos hace humanos?, ¿qué debemos considerar como una persona?, ¿qué clase de sociedad queremos?, ¿cómo debemos distribuir socialmente los bienes tangibles e intangibles con los que contamos para ser justos?

La IA amplía nuestra capacidad para hallar múltiples respuestas a cada una de esas preguntas, pero no será ella quien defina cuál será la opción que finalmente escojamos, decisión que seguirá siendo fundamentalmente humana.

La mayor amenaza para la humanidad sigue estando en cabeza de la humanidad, no de la IA. Podemos hacer de ella un factor de cambio que nos acerque al mundo en el que, como humanidad, decimos tenemos deseos de vivir, aunque nuestras acciones no siempre indiquen que eso sea cierto. Al fin y al cabo, en el libro de Mary Shelly *Frankenstein o el moderno Prometeo*, escrito en 1818 cuando la electricidad era la fuerza tecnológica del cambio, el verdadero monstruo es Víctor Frankenstein, el científico humano que lo crea, le da su nombre y luego lo rechaza, con lo que crea una tragedia.

La realidad de la insostenibilidad de nuestros modelos de desarrollo debería hacer que las palabras finales de otro de los libros de esa autora, *El último hombre*, publicado ocho años después, resuenen hoy en nosotros:

> un sentimiento de respeto, de asombro, la dolorosa sensación de que la humanidad se iba degradando, anidaba en todos los corazones. La naturaleza, nuestra madre, nuestra amiga, volvía hacia nosotros su rostro amenazante. Nos demostraba sencillamente que, aunque nos permitía asignarle leyes y someter sus poderes aparentes, ella, moviendo apenas un dedo, podía hacernos temblar (Shellly, 2007: 260).

Referencias bibliográficas

Arrabal Platero, P. (dir.) (2022). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la inteligencia artificial en el proceso judicial*. Valencia. Tirant lo Blanch.Cepei (2023). *Nuestro Futuro Posible. Informe Insignia 2023*. Bogotá.

Cepei. Disponible en https://cepei.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Insignia-CEPEI-2023-1.pdf.

Cepei (2022). ¿Cómo contribuyen los foros regionales sobre desarrollo sostenible a los ODS? Bogotá. Cepei. Disponible en https://cepei.org/wp-content/uploads/2022/09/Global_and_Regional_Forums_Esp.pdf.

Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro Común* (A/43/427). Disponible en https://web.archive.org/web/20111201061947/http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2021). *Informe sobre la economía digital 2021. Flujos de datos transfronterizos y desarrollo: para quién fluyen los datos*. UNCTAD/DER/2021. V https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_es_0.pdf.

Geist, E. y Lohn, A. (2018). *How Might Artificial Intelligence Affect the Risk of Nuclear War?* Santa Monica. RAND Corporation.

Lohr, S. (2023). A Hiring Law Blazes a Path for A.I. Regulation. *New York Times*. Disponible en https://www.nytimes.com/2023/05/25/technology/ai-hiring-law-new-york.html?smid=li-share.

Luger, G. (2009). *Artificial intelligence: structures and strategies for complex problem solving*. Boston. Pearson/Addison Wesley.

Marino, D. y Monaca, M. (eds.) (2020). *Economic and Policy Implications of Artificial Intelligence*. Cham. Springer.

McCorduck, P. (2004). *Machines who think: A personal inquiry into the history and prospects of artificial intelligence*. Natick (Massachusetts). A K Peters Ltd.

McCulloch, W. y Pitts, W. (1943). A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity. *Bulletin of Mathematical Biophysics*, Vol. V, 115-133.

Naciones Unidas, Asamblea General (25 de abril de 2023). *Nuestra Agenda Común. Informe de políticas núm. 5: un Pacto Digital Global – un futuro digital abierto, libre y seguro para todas las personas: Informe del Secretario General*, A/77/CRP.1/Add.4

Naciones UNidas Medio Ambiente (2018). *El Enfoque Integrado para el Desarrollo Sostenible y la Dimensión Ambiental en los Informes Nacionales Voluntarios sobre la implementación de la*

Agenda 2030 presentados por países de América Latina y el Caribe (2016-2017). Ciudad de Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Rouhiainen, L. (2018). *Inteligencia artificial. 101 cosas que debes saber hoy sobre nuestro futuro*. Barcelona. Planeta.

Sætra, H. S. (2022). *AI for the Sustainable Development Goals*. Boca Raton: CRC Press.

Sætra, H. S. (2021). AI in Context and the Sustainable Development Goals: Factoring in the Unsustainability of the Sociotechnical System. *Sustainability*, 13, 1738. Disponible en https://doi.org/10.3390/su13041738.

Shelly, M. (2007). *El último hombre*. Barcelona. El Cobre Ediciones.

Shelly, M. (2013). *Frankenstein o el moderno Prometeo*. Madrid. Plutón.

Sneed, A. (2016). Computer Beats Go Champion for the First Time. *Scientific American*. Disponible en https://www.scientificamerican.com/article/computer-beats-go-champion-for-first-time/

Strubell, E.; Ganesh, A. y McCallum, A. (2019, julio). Energy and Policy Considerations for Deep Learning in NLP. *57th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics (ACL)*. Florencia, Italia. Disponible en https://doi.org/10.48550/arXiv.1906.02243.

Truby, J. (2020). Governing Artificial Intelligence to benefit the UN Sustainable Development Goals. *Sustainable Development*, 28: 946-959. Disponible en https://doi.org/10.1002/sd.2048.

Turing, A. (1950). Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, LIX, 236: 433-460.

van Wynsberghe, A. (2021). Sustainable AI: AI for sustainability and the sustainability of AI. *AI and Ethics*, 1: 213-218. Disponible en https://doi.org/10.1007/s43681-021-00043-6.

Vinuesa, R.; Azizpour, H.; Leite, i. Balaam, M.; Dignum, V.;

Domisch, S.; Felländer, A.; Langhans, S.; Tegmark, M. y Fuso Nerini, F. (2020) The role of artificial intelligence in achieving the Sustainable Development Goals. *Nature Communications*, 11, 233. Disponible en https://doi.org/10.1038/s41467-019-14108-y.

Yusa, I. M. M.; Yu, Y. y Sovhyra, T. (2022). Reflections on the use of artificial intelligence in works of art. *Journal of Aesthetics, Design, and Art Management*, 2, 152-167. Disponible en https://tinyurl.com/4jjk3yat.

---

1. Professor John McCarthy. Father of AI. http://jmc.stanford.edu/artificial-intelligence/what-is-ai/index.html.
2. Puede escucharlo en https://soundcloud.com/user-95265362/ode-to-dubai.
3. Disponible en https://www.rightsoffuturegenerations.org/the-principles/espa%C3%B1ol.
4. Texto completo disponible en https://dialektika.org/2023/03/30/carta-abierta-sobre-inteligencia-artificial-pongamos-pausa-experimentos/.
5. https://ai4good.org/about-us/.

La actual transición intersistémica hacia un nuevo orden internacional

Juan Alberto Rial

Es muy común la utilización de la noción "orden internacional", y en muchos casos hace referencia a más de una cuestión. Es decir, hay múltiples acepciones. Así, Stanley Hoffmann se refiere al concepto como "reglas de juego", y lo define como "el conjunto de normas, prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del sistema internacional". George Liska lo entiende como "reflejo de una distribución del poder". Por su parte, Steve Metz sintetiza lo básico de los dos modelos anteriores y agrega contenidos novedosos (Bartolomé, 2006: 68). Así, el orden internacional es el resultante de la configuración y composición del sistema; las normas y principios que predominan en el sistema; las fuentes de conflicto dentro del sistema, el rol del poder militar y, por último, el proceso de cambio sistémico (Bartolomé, 2006: 71).

Como bien lo afirma Dallanegra Pedraza, no hay orden automático. Al desaparecer un orden, no emerge otro automáticamente y de inmediato. Se produce un difícil proceso que insume un período (que puede ser prolongado) hasta que emerja y se consolide un nuevo orden. Así lo indica la casuística: tras la desaparición del orden existente entre 1815 y 1914 por la Primera Guerra Mundial (sistema multipolar), transcurrieron más de 25 años hasta la materialización del

siguiente (tras la Segunda Guerra Mundial), que se institucionalizó de derecho (Acuerdos de Bretton Woods, 1944; Conferencia de San Francisco, 1945). En el interregno, en el período desde la decadencia de un orden y la emergencia de otro, infinidad de cuestiones tienen que encararse, básicamente en lo fáctico, hasta encontrar los nuevos andariveles adecuados: relaciones entre Estados, entre estos y otros actores internacionales (organismos internacionales, ONG, empresas trasnacionales), y de estos actores entre sí (Dallanegra Pedraza, 1998: 7). Ese período podemos denominarlo como "transición intersistémica", y es la etapa que media entre la "decadencia" de un sistema y la "emergencia" de uno nuevo (Dallanegra Pedraza, 1998: 231).

Uno puede, legítimamente, preguntarse si estos años que transcurren son de "transición intersistémica". En tal caso, hemos sido testigos de la "decadencia" de la bipolaridad de la Guerra Fría, y aún no vislumbramos la "consolidación" de un nuevo sistema internacional, a pesar de que (esta afirmación es cuestionable) pasamos por la tentativa de imponer uno, que no terminó de erigirse (El "*Nuevo orden mundial*", o la aspiración imperial americana, motivada en la desaparición del "contrahegemón" tras la caída del Muro de Berlín y aguijoneada por los luctuosos sucesos del 11S), y la visualización, por parte de algunos analistas, de rasgos de multilateralismo, o de una suerte de transacción entre ambos (hegemonía disociada o disociación hegemónica, de Guilhon Alburquerque; balance de poder asimétrico de Russel Mead; polaridades indefinidas, de Celso Lafer; multipolaridad desigual, de Dominique Moïse o uni-multipolarismo, de Samuel Huntington), todo ello de la mano del carácter "transicional" de los tiempos de la post Guerra Fría (Bartolomé, 2006: 94).

La transición intersistémica se nos presenta como un proceso que se caracteriza por la "repolarización". El viejo sistema no rige más, dado que se encuentra en decadencia,

pero tampoco lo hace el nuevo, dado que está en vías de consolidarse. Por ello, no hay estructura o configuración de poder tangible. La configuración del nuevo orden está en marcha, por lo cual los rasgos son endebles. Los "polarizadores" aún no tienen el poder necesario para "imponer" sus reglas de juego en cada uno de los "ejes" sobre los cuales se "asienta" el orden mundial, y el "consentimiento" con respecto a cuáles son las reglas de juego aún está formándose, ya que las modificaciones están produciéndose a una velocidad superior a las aceptables para la estabilidad sistémica (Dallanegra Pedraza, 1998: 232). Recordemos que cuando hablamos de los "pilares" de las relaciones internacionales, tenemos en mente los ejes básicos (o dimensiones, según el autor) del relacionamiento estatal:

1. El eje económico: poseedor de poder material propio (resultado de las finanzas, el comercio, la industria y la capacidad científico-tecnológica).
2. El eje estratégico-militar: aquí también encontramos poder material propio (armas, ejércitos, estrategias que se desarrollen y las alianzas militares que perfeccionen la capacidad de desempeño).
3. El eje político: se manifiesta como la capacidad de influir, aunque sin poder material que lo exprese. Hablamos aquí del cerebro del sistema, el que establece las reglas que regirán la interacción de sus miembros (Dallanegra Pedraza, 1998: 10).

Dado que los ejes o pilares no son compartimentos estancos, ya que interactúan o se interrelacionan constantemente, las formas en que se dan esas vinculaciones originarán el orden vigente y la funcionalidad del sistema. Es decir: la forma como se relacionarán horizontalmente los actores polares y, verticalmente, el grado de permisividad que los actores polares darán a las conductas de los integrantes de

sus espacios “hegemónicos” y, en la base, el espacio con el cual contarán para resistir los “hegemonizados” (Dallanegra Pedraza, 1998: 12). Tales formas estarán determinadas por el eje más relevante en el proceso de configuración de poder en cuestión, lo cual desembocará en la fisonomía concreta del sistema y del orden.

Tras compartir los conceptos básicos, en estas páginas nos interesa abordar los rasgos preponderantes de la interacción del eje político y del eje estratégico militar durante la transición.

La gestión de la fuerza en los anteriores sistemas vigentes

Antes de la finalización de la Guerra Fría y la terminación del sistema bipolar (imperante de 1945 a 1991), hubo dos experiencias diametralmente opuestas (desde el punto de vista del régimen)[1] en la gestión de la fuerza. Durante el sistema multipolar[2] (1815-1914) tanto formal como materialmente no existían límites al recurso de la guerra entre las unidades interactuantes.[3] Dicha posibilidad era un recurso absolutamente legítimo de política exterior, y un contexto de esa naturaleza es fácilmente accesible con una perspectiva realista[4] (Bartolomé, 2006: 25). Por ello, el *ius ad bellum* aparece como una consecuencia directa de la soberanía del Estado, un medio de autotutela a los efectos de que sus derechos fueran respetados, y para conseguir que sus intereses fueran satisfechos. De esta forma, tal cual lo asevera el profesor Dupuy, el recurso a la guerra se encontraba absolutamente legitimado (Rial, 2014: 39).

El lento proceso tendiente a establecer límites formales al ejercicio de la fuerza se inicia, justamente, en la transición intersistémica tras la decadencia del sistema multipolar, con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Aunque el régimen formal comienza a ser revisado estando vigente el sistema multipolar, ya que las tentativas tendientes a limitar el recurso a la guerra

comenzaron a llevarse a cabo sobre el inicio del siglo XX (tenemos, en tal sentido, las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907), su materialización se dio con el puntapié inicial de la transición: el Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919[5] (Rial, 2014: 40).

Esa transición sistémica, como se ha dicho, se prolongó hasta terminada la Segunda Guerra Mundial[6] (Dallanegra Pedraza, 1998: 231). La edificación del régimen formal, en materia de uso de la fuerza, se encaró de inmediato: en la Conferencia de San Francisco, con la Carta de las Naciones Unidas. En ella aparece clara la influencia de las experiencias previas, y cómo las "lecciones aprendidas" llevaron a los Estados participantes a tomar los recaudos necesarios para evitar la reedición de las experiencias de la primera mitad del siglo XX. Así, el contenido del artículo 2.4 de la Carta no ofrece duda alguna:

> Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (RIAL, 2014: 41).

Sin embargo, lo que el régimen formal no preveía era la imposibilidad de aplicación fáctica de lo normado. Se produce la paradoja (desde el punto de vista jurídico) conforme a la cual el derecho no produce orden, sino que institucionaliza al sistema una vez que se consolida el vínculo de hecho y opera acorde con los valores e intereses de quienes controlan el sistema (Dallanegra Pedraza, 1998: 137). Las causas son diversas, y se originan (entre otros motivos) en el hecho de que el "eje" predominante en el proceso de configuración del poder básico era el estratégico-militar, el cual definió el sistema y

orden (Dallanegra Pedraza, 1998: 13). Así, Naciones Unidas (que desde la perspectiva del derecho internacional es un sujeto creado por los Estados mediante tratado, dotado de órganos permanentes, con voluntad propia jurídicamente distinta de la de los Estados miembros, en el marco de competencias atribuidas para la consecución de los objetivos convenidos) (Remiro Brótons, 2007: 129) no desempeña más que el rol de un actor que es creado por otros actores (los Estados) pero carente de "medios propios", por lo cual debe conseguirlos de parte de sus miembros. Es dentro de tales organizaciones donde tiene lugar el proceso de "polarización" característico del sistema internacional, que termina en que los organismos son controlados por los actores dotados de mayor poder,[7] estratificándolos.

Así, el régimen formal no pudo escapar a las características del sistema. El sistema bipolar imperante hasta 1991 se asentaba en la dupla del eje político con el eje estratégico-militar,[8] con la variable ideológica como catalizador del sistema, y la antinomia de relaciones "amigo-enemigo", y una connotación radical de lo ideológico-militar en los conflictos. En este sistema, se presenta una relación directamente proporcional entre la profundidad de la pugna entre los actores polares y la rigidez en la vinculación entre los actores polares y los miembros de su espacio hegemónico (Dallanegra Pedraza, 1998: 131).

Por ello, la gestión de la fuerza por parte de un tercero ¿imparcial? (ONU) durante la Guerra Fría estaba condenada al fracaso (si es que alguna vez se previó éxito para ella en ese campo). Ello lo prueba el temprano incumplimiento, por parte de los miembros permanentes, del compromiso previsto en el art. 43 de la Carta,[9] lo cual dejó a las claras que o bien Naciones Unidas sería un espectador de la confrontación Este-Oeste, o sería otro de los campos de batalla de esta.

La caída del Muro de Berlín y la implosión del "Imperio

soviético" marca una nueva transición intersistémica, lo que genera un nuevo compás de espera y un enorme interrogante: ¿cuáles serán las características del próximo sistema? Y ¿qué pasará en el ínterin?

Esperando al nuevo sistema (o reeditando a Samuel Beckett)

Partimos de la premisa de que aún no hay nuevo sistema, a pesar de que muchos prestigiosos académicos e importantes *policy makers* quisieron identificarlo (prematuramente). Como mencionaba, muchos entendieron que "fin de la historia"[10] mediante, el nuevo orden internacional ya estaba consolidado y era inamovible.

La sorpresiva "resurrección" del Consejo de Seguridad en la década de los 90[11] se trató más de un espejismo que de una realidad. El consenso que encontró la operación "Tormenta del Desierto" fue circunstancial, y ante las primeras voces díscolas en la ONU a las directivas de la Casa Blanca en su guerra contra el terrorismo, tras los sucesos del 11S, quedó en evidencia la "proclividad al unilateralismo" por parte de los Estados Unidos o, en última instancia, un multilateralismo nominal o "multilateralismo receloso" (Bartolomé, 2006: 107).[12] La ONU fue dejada de lado como la materialización de la "centralización del poder", y se llegó a entender que los EE. UU. se habían lanzado por la opción imperial.[13] Sin embargo, la pérdida de la inicial superioridad moral de Washington tras los atentados del 11S, frente a los resultados del "unilateralismo" mentado más arriba, los finales (¿finales?) inciertos de las guerras en Irak[14] y Afganistán, que llevaron a la Casa Blanca a negociar con el Talibán,[15] sumando a ello los efectos de la crisis económica de 2008 que (en cierta parte) explican la consagración en 2016 de Donald Trump como el 45.° presidente de los Estados Unidos, todo ello condujo al país durante su administración –con insistencia en la noción de

America First (a través, por ejemplo, de una visión mercantilista sobre los insumos médicos), el desapego de las instituciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, y de los foros de gobernanza multilateral, como el G-20, la falta de voluntad para la cooperación internacional, por ejemplo mediante el rechazo a la ampliación de los derechos especiales de giro del FMI para dar mayor liquidez global, y las constantes acusaciones a terceros para desligar responsabilidades, en particular señalando a China como el principal responsable de la crisis producida por la pandemia)[16]– a una suerte de neo-aislacionismo.[17]

Los efectos y el contexto resultante de las acciones de los EE. UU. tras el 11S nos permiten concluir que Washington no estaría en condiciones de enfrentar, por sí solo, la lucha contra el terrorismo a escala global, ni puede decidir llevar adelante operaciones militares en cualquier rincón del planeta sin contar con socios que le permitan "ganar la paz". El escenario sigue mostrando la carencia de hegemonía, ya que no se visualiza una unipolaridad tangible. Estados Unidos sigue siendo el actor principal de la película (que, precisamente, no es un soliloquio). El rol que cumple puede ser caracterizado como liderazgo, primacía o preponderancia (Bartolomé, 2006: 99), aunque no es aventurado señalar que dicho liderazgo, en términos genéricos, está sufriendo una crisis que lo torna declinante. Más allá de su clara superioridad en la dimensión estratégico-militar, en términos generales, la pandemia puso de manifiesto la falta de liderazgo del sistema internacional, consecuencia de que la potencia global no ha estado dispuesta a ejercer su rol, lo que exacerba aún más el vacío hegemónico (Actis, 2020: 1).[18]

Unido a lo *ut supra* expuesto, es posible afirmar que no podremos encontrar en Naciones Unidas (el único actor que cuenta con "legitimidad de origen")[19] a nadie en condiciones de encarar acciones que impliquen el ejercicio de la fuerza en

las relaciones internacionales (conforme el mandato que la Carta le confiere en los artículos 24 y 25),[20] en virtud de la ausencia de medios propios,[21] ni en Estados Unidos, que no cuenta (por sí solo) con la capacidad para actuar en cualquier escenario en cualquier circunstancia, y que cuando actúa, o bien no lo hace teniendo en cuenta los intereses generales, o bien lo hace en desmedro de la legitimidad que la ONU pudiese otorgarle.

Por otro lado, en un momento concreto la OTAN evidenció sesgos de una voluntad de erigirse en la voz autorizada en materia estratégico-militar más allá del Atlántico Norte.[22] En tal sentido, es sintomático el Nuevo Concepto Estratégico adoptado por los Jefes de Estado y de gobierno de la Alianza, firmado en Washington en abril de 1999. La Organización acusó recibo del nuevo contexto, con los desafíos y riesgos que ahora enfrentaba. Consistentemente con ello, mencionó los riesgos a la seguridad de la Alianza, indicando que la agresión convencional a gran escala contra ella es altamente improbable, aunque tal amenaza pudiera surgir a largo plazo. La Declaración también toma nota de que la seguridad de la Alianza sigue sujeta a una amplia variedad de riesgos militares y no militares, que son multidireccionales y que incluyen la incertidumbre y la inestabilidad en y alrededor del área euroatlántica, y la posibilidad de crisis regionales en la periferia de la Alianza (las que pudieran escalar rápidamente). Verifica, en tal sentido, que algunos países de la región en cuestión y sus alrededores enfrentan serias dificultades económicas, sociales y políticas, y que las rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, los esfuerzos inadecuados o fallidos de reforma, el abuso de los derechos humanos y la disolución de los Estados pueden conducir a la inestabilidad local (e incluso regional). Todo ello, queda claro, amplía el ámbito de competencia territorial de la Alianza, antes circunscripta al territorio de los Estados miembros.

Resultan cardinales dos fragmentos concretos, que anticipan aspectos que pondrían al día a la OTAN, más allá de la finalización de la Guerra Fría: toma nota de que la difusión global de la tecnología puede ser útil en la producción de armas, lo que tal vez daría como resultado una mayor disponibilidad de capacidades militares sofisticadas y permitiría a los adversarios adquirir sistemas ofensivos y defensivos avanzados. Además, los adversarios estatales y no estatales pueden tratar de explotar la creciente dependencia de la Alianza en los sistemas de información a través de operaciones diseñadas para interrumpir dichos sistemas. Y, por otro lado, reitera que cualquier ataque armado al territorio de los aliados encuentra cobertura en los artículos 5 y 6, pero trae a cuento que

> … los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, y por la interrupción del flujo de recursos vitales. El movimiento incontrolado de un gran número de personas, particularmente, como consecuencia de conflictos armados…

Podemos identificar aquí la llave de la actuación de la OTAN en el siglo XXI (tan es así que es uno de los pocos puntos de acuerdo al que se arribó en la Cumbre de Londres en diciembre de 2019), ya que en cierta forma anticipa el involucramiento de la Organización tras los atentados del 11S en los Estados Unidos, y la desmesurada preocupación europea ante la migración de personas provenientes de los países afectados por los conflictos armados en Siria e Irak, tras la emergencia de ISIS.

Es por ello que “la Alianza está comprometida con un enfoque amplio de seguridad, que reconoce la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales,

además de la dimensión de defensa indispensable". De todos modos, no huelga reconocer que se hace mención de "riesgos" y no a "amenazas", por lo cual podría referirse más a la faceta de "gestión de crisis" que a la de "disuasión".

Volviendo a la Cumbre de la OTAN (2019), el cierre de la cumbre de Londres fue tan solo una muestra de los profundos desencuentros que los socios vivían en el seno de la Alianza. De hecho, las nulas expectativas que se tenían con respecto a avances concretos llevó a que se planificara de tal manera la labor para evitar confrontaciones directas: una sola sesión de trabajo, tres horas, sin bloques temáticos.

A pesar de todo se adoptó una Declaración (a la cual podemos calificar como edulcorada). En ella se confirmó el compromiso de la OTAN de proteger los países bálticos (preocupados por la persistente amenaza rusa), a pesar de la posibilidad barajada por Turquía de vetarlo. En lo relativo a las amenazas, distingue entre las tradicionales y las híbridas (habla de los ciberataques y de la lucha contra el terrorismo y, veladamente, introduce en el mismo párrafo a la inmigración irregular), provenientes de actores estatales y no estatales (tal cual lo hiciera en el documento de 1999 citado *ut supra*). Entre los primeros sitúa, de manera expresa, a Rusia ("… las acciones agresivas de Rusia constituyen una amenaza para la seguridad euroatlántica…"). No ubica a China aún como una amenaza, pero expresamente entiende que el rol que hoy ocupa presenta "oportunidades y desafíos" ("… reconocemos que la creciente influencia de China y las políticas internacionales presentan oportunidades y desafíos que debemos abordar juntos como una Alianza…").

La Declaración manifiesta que no se llevaría a cabo la Cumbre en 2020[23] y, tal cual era la costumbre de la OTAN hasta 2016, que dichas reuniones se producirán en años alternados. De hecho, previó la apertura de un período de reflexión política, para lo cual se crearía un Comité de Sabios

encargado de formular propuestas para una reforma que termine de revitalizar a la Organización.

De manera llana, podríamos concluir en que la OTAN vive la crisis de los 70 años, y lidia con fuerzas centrífugas. La indisimulable y no nueva vocación "atlantista" de Reino Unido, que pudiera aliviar una construcción robusta de la seguridad europea con el Brexit ya materializado, desatará las manos a París y a Berlín para iniciar el camino hacia la concreción de la Comunidad Europea de la Defensa (aunque son conocidos los recelos alemanes al respecto).[24] El acercamiento nada accidental de Ankara (también socio en la OTAN) a Moscú (Turquía adquirió a Rusia el sistema de defensa antimisiles más avanzado, el S-400, y tiene en agenda la indefinición de Washington con respecto a las milicias kurdas YPG, que fueron de utilidad para los americanos en Siria), la necesidad de los países de Europa Oriental de contar con Estados Unidos como uno de sus aliados, el ya mencionado desdén del expresidente Trump demostrado hacia sus socios europeos (nunca dejó de manifestar que no honraban sus compromisos presupuestarios de colaborar a la defensa común)[25] y los fuertes cruces entre muchos de los jefes de Estado y de gobierno previo a la Cumbre de Londres abrieron enormes interrogantes con respecto a la subsistencia del elemento ineludible en estas construcciones, aquello que los juristas romanos llamaban la *affectio societatis* (Rial, 2019: 2), lo que dio señales de fatiga dentro de la OTAN.

Es curioso el cariz profético que tuvieron las declaraciones formuladas por el secretario general de la OTAN el 15 de diciembre de 2020 (en estudiada sincronía con declaraciones de campaña del presidente de EE. UU. Biden). Anders Fogh Rasmussen manifestó cuál debería ser la misión de la Organización:

> en 2021, Estados Unidos y sus aliados tendrán la oportunidad que solo se presenta una vez por generación. La de invertir la retirada

> global de las democracias frente a las autocracias como Rusia y China. Pero para eso será necesario que las principales democracias se unan (Rasmussen, 2020).[26]

Las predicciones de su inminente extinción hoy suenan irracionales a la luz de dos sucesos: la elección de Joe Biden como presidente de los EE. UU. así como el anunciado retorno de América a la cabecera de la mesa, y del "cisne negro" que supuso la invasión ordenada por Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022.[27] Paradójicamente, Rusia, que se sentía amenazada por una OTAN declinante tras el *interregno neoaislacionista trumpiano* salió de su sopor y fue revitalizada por quien buscaba neutralizarlo. Así, la Alianza recibió su aliento de vida y llegó a la Cumbre de Madrid tan lozana e imprescindible para Occidente como en 1949.

A la postre, la decisión del secretario general de la OTAN, Jens Stotelberg, de poner la posible discusión de un nuevo Concepto Estratégico en Londres en *stand by* y de convocar al Comité de Sabios para realizar un ejercicio no oficial de reflexión estratégica: NATO 2030: United for a New Era, y de esa manera, relanzar la Alianza, terminó siendo extremadamente oportuna, a la luz de los sucesos que señaláramos. Las conclusiones del Comité se hicieron públicas con la asunción de la presidencia por parte de Biden, y en la Cumbre de Bruselas de 2021 se solicitó a Stoltenberg la revisión del Concepto Estratégico de la Organización. El extenso Comunicado de Bruselas adoptado por los jefes de Estado de la OTAN el 14 de junio de 2021 pone blanco sobre negro en los pasos a seguir: en sus 37 páginas menciona en diez ocasiones a la República Popular de China, y en 61 a Rusia.

Recordemos que, aparte de lo que venía preparándose en Bruselas, contamos con otros indicios de lo que venía "cocinándose" también fuera de la OTAN: desde setiembre de 2021 los servicios de inteligencia británico y americano

llamaban la atención sobre una inminente agresión de Moscú a Kiev; el 9 de diciembre de ese año, Estados Unidos convocó a la Cumbre por la Democracia (con las lógicas ausencias de China y de Rusia), durante la cual el anfitrión señaló que hay datos que indican el declive de la democracia en todo el mundo y pidió "esfuerzos compartidos para abordar estas preocupaciones", además de advertir que los autócratas trabajan para "promover su propio poder" así como para "expandir su influencia en todo el mundo" buscando "avivar las llamas de la división social y la polarización política". Por último, la severísima respuesta de Occidente a la aventura rusa en Ucrania, tanto a través de las sanciones económicas como de la monumental asistencia diplomática y militar (a través del envío de una ingente masa de armamento sofisticado) a Kiev.

La finalización del período de reflexión más la "Operación Militar Especial" de Moscú en Ucrania puso a la Cumbre de la OTAN en Madrid[28] en el centro de la escena. Allí se produjeron dos sucesos clave: por un lado, el levantamiento del veto turco a la invitación del Consejo Atlántico a Suecia y Finlandia para integrarse a la Alianza,[29] llena de condiciones y con serios riesgos de trabarse en el futuro, pero con la chance cierta de empezar a materializarse y, por otro lado, la adopción de un Nuevo Concepto Estratégico, en reemplazo del vigente, que fuera adoptado en Lisboa en 2010. Los conceptos estratégicos son vitales para la Organización, ya que

> … describen la forma en la que la Alianza y los aliados darán respuesta a los retos, amenazas y oportunidades que cada momento histórico plantea a su seguridad y defensa. Codifican lo que ha cambiado en el ambiente de seguridad en los años previos a su adopción y prescriben lo que debe cambiar dentro de la OTAN en los siguientes, a través de directrices políticas y militares para que la organización adapte sus funciones y capacidades al nuevo contexto estratégico…[30]

En el Concepto Estratégico de Madrid, la Alianza toma cuenta de que se encuentra en un momento crítico para la seguridad, la paz internacionales y la estabilidad, señalando la agresión de Rusia a Ucrania como muestra de lo desafiante e impredecible que es el mundo actual. Así indica que, para garantizar la defensa colectiva de los aliados, se adoptará un abordaje de 360°. Se reiteran sus funciones de disuasión y defensa; prevención y gestión de crisis y de seguridad cooperativa. Pone al día su visión del ambiente estratégico, dando cuenta de Rusia como la principal amenaza a la seguridad colectiva y de las políticas ambiciosas de la República Popular de China como un desafío a los valores e intereses de la Alianza, todo ello en un escenario que denomina de "competencia estratégica", donde coexiste dicha competencia (en diferentes niveles) con las amenazas no tradicionales (como el terrorismo o el cambio climático).

Deja claro que, siendo una alianza defensiva, no dudará en defender cada centímetro del territorio de los aliados, preservar su soberanía y su integridad territorial y prevalecer contra cualquier agresor. Indica que se fortalecerá significativamente la postura de disuasión y defensa para negar a cualquier adversario potencial cualquier oportunidad de agresión, y señala el rol de "supremo garante" de la seguridad de los aliados al armamento estratégico nuclear, en particular, el de los Estados Unidos.

Para despejar las dudas de la fortaleza del vínculo euroatlántico, puesto en cuestión tan solo tres años antes, el Concepto Estratégico manifiesta que

> … invertir en la OTAN es la mejor manera de garantizar el vínculo duradero entre los europeos y los aliados de América del Norte, al tiempo que contribuyen a la paz y la estabilidad mundiales. Vamos a seguir reforzando nuestra unidad política y solidaridad y ampliar y profundizar nuestras consultas para

> abordar todos los asuntos que afectan nuestra seguridad. Nos comprometemos a reforzar consultas cuando la seguridad y estabilidad de un Aliado se ve amenazada o cuando nuestros valores y principios fundamentales están en riesgo…

Cierra diciendo que la OTAN es indispensable para la seguridad euroatlántica. Garantiza la paz, libertad y prosperidad y que, como aliados, continuarán unidos para defender la seguridad, valores y el modo de vida democrático.

Hay varios puntos sobre los cuales llamar la atención en torno a la Cumbre de Madrid. La breve Declaración de la Cumbre (unas siete páginas)[31] indica que la Alianza ha tenido que reunirse con el retorno de la guerra en Europa, y a la vez que enfatiza la fortaleza del vínculo euroatlántico, recuerda que la Organización es una alianza defensiva que no representa una amenaza a ningún Estado en particular, y que su art. 5 (el corazón del Tratado, el que establece la Seguridad Colectiva) se mantiene férreamente vigente. De igual modo, condena la agresión rusa a Ucrania, e identifica a Moscú (al cual nombra 11 veces) como la principal amenaza a los aliados, a la vez que enfrenta otras amenazas (terrorismo, amenazas al ciberespacio, así como amenazas híbridas y asimétricas); confirma su apoyo al esfuerzo bélico de Ucrania; reitera la política de puertas abiertas de la OTAN, graficándolo con la invitación a Finlandia y a Suecia a integrarse. Por su parte, señala los progresos hechos en materia de gastos de defensa (muchos de ellos, acicateados por la agresión rusa a Ucrania) y cabe señalar algo más: la presencia de los socios del Pacífico de los Estados Unidos en su esfuerzo bélico por contener el “desafío” que le representa el Imperio del Centro (al cual menciona una vez en la Declaración Final) en dicha cuenca: Australia, Japón, la República de Corea y Nueva Zelanda. Si bien la OTAN no tiene una “pata” allí, es un claro guiño a la necesidad de coordinar esfuerzos en la disuasión y defensa ante la principal amenaza

(Moscú) y el desafío sistémico (Beijing), ya que Washington se ha dotado de herramientas en esa región para encarar un proyecto con otras democracias que también pueden sentirse intimidadas por el gigante asiático.[32] Si bien hemos llamado la atención en la responsabilidad de Washington en la sensación de asedio vivido por Moscú ante las diferentes etapas de ampliación de la Alianza hasta llegar a sus fronteras,[33] lo cierto es que conceptos del derecho internacional que defendemos, como "soberanía" y "autodeterminación", señalan que todos los Estados son libres de decidir cuáles alianzas y organizaciones desean integrar, sea Ucrania, Moldavia, Rusia o cualquier otro. Así como Washington actuó sin vulnerar el derecho, aunque imprudentemente al acompañar la ampliación de la OTAN, Moscú ha actuado irresponsable e ilícitamente al agredir a un Estado soberano, cuya independencia reconociera formalmente en 1991.

Es significativo lo manifestado al final del prefacio del nuevo Concepto Estratégico:

> Nuestra visión es clara: deseamos vivir en un mundo donde la soberanía, la integridad territorial, los derechos humanos y el derecho internacional sean respetados, y donde cada país pueda elegir su propio rumbo, libre de la agresión, coerción o subversión. Trabajaremos con todo aquel que comparta esos objetivos. Permanecemos juntos como Aliados para defender la libertad y contribuir a un mundo más pacífico.

Podríamos señalar que las conclusiones de Macron en Londres, en 2019, fueron, en el mejor de los casos, temerarias, y que "los muertos que vos matáis, gozan de buena salud". El presidente francés fue testigo, en Madrid, de que la OTAN, al igual que Lázaro, tras haber estado muerta, "se levantó y anduvo". Dónde se detendrá, hoy es difícil de saber.

Y por China… ¿cómo andamos?

Dejamos al coprotagonista de la película para el final (como si fuera posible que el coprotagonista apareciera en los últimos tramos del film pero, al fin, se trata de licencias que se toma el director), aunque está claro que era la pieza que sobrevolaba esta construcción desde el inicio, y nunca terminaba de ser colocada en el rompecabezas. Hablamos de la República Popular de China: parece que el "hombre enfermo de Asia" de fines de siglo XIX goza de muy buena salud 130 años después.

Potencia nuclear, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con 410 dispositivos nucleares bajo su control (SIPRI, 2023: 13) y con fuerzas armadas de envergadura y muy bien equipadas. De hecho, concentrándonos en la perspectiva estratégico-militar, EE. UU. recela del crecimiento sostenido del poder chino. En el proceso de modernización de sus fuerzas armadas, la aviación ya cuenta con sus propios bombarderos, dotados de sistemas de detección y de comandos aerotransportados AWACS,[34] de reabastecedores en vuelo, con sus radares cubriendo la totalidad de su espacio aéreo desde 2009, de portaaviones operacionales (seis de ese tipo de naves a la fecha, y esperándose siete para 2025).[35] El programa espacial, que se cree que cuenta con un elemento defensivo, ha sido reforzado y su marina ha conseguido un arsenal convencional y nuclear de largo alcance. Asimismo, no cabe dejar de lado la adquisición de habilidades chinas en el ciberespacio. Por ello se ha producido un nuevo despliegue de las fuerzas americanas y de sus aliados en Asia Oriental. Básicamente, se trata de poner a prueba la capacidad de la marina china, especialmente en el Mar Meridional de China (Dingli, 2011: 69). Resulta obvio que el elemento de la amenaza implícita está siempre presente. China ha manifestado expresamente (mientras que otros lo han hecho implícitamente) que echarán mano de la opción militar en búsqueda de la obtención de sus intereses nacionales más

relevantes. Así, las rivalidades nacionales en el Mar de China se han manejado, en general, según los métodos de la diplomacia europea del siglo XIX: el empleo de la fuerza no ha sido excluido, pero sí se ha restringido su aplicación, de manera tenue, con el paso del tiempo (Kissinger, 2016: 181).

Su gasto militar es el segundo del mundo, por lo cual 12 de cada 100 dólares gastados en la materia en el mundo son erogados por China (la disparidad frente a los EE. UU. sigue siendo colosal, ya que Washington es responsable del 37 % del gasto mundial). En 2023 el presupuesto chino fue de 296.000 millones de dólares.[36] Su gasto en defensa ha seguido, en estos últimos 29 años, la curva del crecimiento económico del país.[37] Cabe señalar que la tendencia es, a su vez, reflejo de la ambición del Imperio del Centro de tener un "ejército de clase mundial", según Nan Tian. "China ha declarado abiertamente que quería especialmente competir con Estados Unidos como superpotencia militar", enfatizó.

Sin embargo, hay bases para concluir que el aparato militar de China no tendrá como objeto la proyección de su poder militar, y aunque no busque imponerse por la fuerza a las demás potencias, se dotará de capacidad para impedir que otros lo hagan allí donde sus intereses vitales se encuentren en juego. No sobrepasar, en principio, su propia área de influencia.[38] Así lo ha entendido Kissinger, quien afirma que es posible que los nuevos líderes chinos no tengan la voluntad de aventurarse en el extranjero, pero resistirán intrusiones sobre lo que entienden como sus intereses vitales quizás con mayor insistencia que sus predecesores, ya que deben explicar los ajustes inexorables de toda reforma, enfatizando sobre el interés nacional (Kissinger, 2016: 235).

También es evidente que no está a la altura, en esta dimensión, de desafiar de manera directa a los EE. UU.[39] Washington se ha dotado, tras la Segunda Guerra Mundial (aunque eso está en cuestionamiento aun puertas adentro en

los últimos años) de una voluntad hegemónica mundial, con fuerzas armadas capaces de desplegarse rápidamente en cualquier lugar del planeta, capacidad con la cual no contará China (al menos, durante muchos años). Es por ello que, en dicho eje, los desafíos americanos son respondidos de manera mesurada, aunque firme, por parte de Beijing. A modo de ejemplo, a fines de 2011 EE. UU. vendió nuevas armas a Taiwán, a pesar de que se conociera una nota, a través del Ministerio de Información de Beijing, según la cual, "En vías del desarrollo pacífico",[40] China enfatizaba seis prioridades nacionales, entre las cuales figuraba la reintegración de la isla, recuperando su integridad territorial. Ello se explica en que China confía en contar con los medios económicos para forzar dicha situación, y tiene entre sus objetivos dominar el estrecho y su región. Todo ello demanda un aparato disuasivo moderno (Dingli, 2011: 69).

Sin embargo, creemos que la principal partida de ajedrez que disputa el régimen de Beijing se encuentra en otro tablero, ya que China juega partidas múltiples, y quizás la más importante sea otra. Recordemos que el primer número de la serie Explorador, de *Le Monde Diplomatique*, fue dedicado a China, descripta como la dueña del futuro. En él se hacen diversos abordajes de lo que China significa para el sistema internacional en el siglo XXI, básicamente, desde una visión occidental.

No puede evadirse su peso demográfico (más de 1.400 millones de habitantes), y en dicha edición se da un breve *racconto* de su carrera para volver al lugar que el Imperio del Centro supo ocupar. El puntapié inicial de su gran reforma económica se produjo con la muerte de Mao Zedong en 1976, y con la asunción de Deng Xiaoping en 1978. Por aquel entonces, su gran ventaja comparativa estaba dada en una enorme masa de mano de obra mal paga, ser el destino predilecto de fábricas de ensamblaje, la exportación de productos de bajo costo y la

recepción de inversiones extranjeras. Esos eran los puntales de un modelo de desarrollo considerado primitivo, propio de un país atrasado, conducido con mano de hierro por un partido único, en virtud de que hasta el ineludible control de demografía requería de un régimen autoritario.

Todo lo que se insinuaba se manifestó con la globalización, aún incipiente, que dio la oportunidad a miles de empresas que se "deslocalizaban" ubicar allí sus fábricas. Junto con el atractivo de la enorme red de "zonas económicas especiales", emplazadas en su frente marítimo, lograría transformarse en una extraordinaria potencia exportadora, con sus productos invadiendo el mundo.

De allí su crecimiento que, durante 20 años, superó el 9 % anual, lo cual dio lugar al ascenso de lo que algunos analistas, consideran el "capitalismo chino". Desde la cúpula del poder se encaró el proceso de modernizar el país a paso apretado. Un cúmulo innumerable de obras más el nuevo *boom* consumista de parte de la enorme sociedad china convirtió al país en un monstruo importador. Sus importaciones masivas sacudieron, en todo sentido, los precios de los mercados mundiales (los *commodities* sufren todo tipo de movimiento merced del crecimiento chino). Al ritmo que China llevaba a la fecha de esa publicación (2013), a partir de 2041 superaría a los Estados Unidos para convertirse en la primera potencia económica (por aquel entonces, era la sexta), y se estimaba que para 2030 su consumo energético sería la suma del de los Estados Unidos y Japón, y que se vería obligada a duplicar su capacidad nuclear (al encontrar restricciones a su voracidad por el consumo del petróleo desde el lado de la oferta), construyendo anualmente dos centrales de energía atómica durante 16 años (Ramonet, 2004: 34).

En ese momento, faltaban siete años para la aparición del gran disruptor del sistema internacional del siglo XXI, el famoso "cisne negro": la pandemia de covid-19. La pandemia

(muchos la consideraron como el principio del fin de la globalización) ha oficiado, desde nuestra perspectiva, de acelerador de los procesos que venían en marcha. En tal sentido, la racionalidad de los pronósticos recién comenzado el nuevo siglo parece haber sido conservada. Veamos la información dura.

A fines de enero de 2021, se publicaba que la economía china (ya convertida en la segunda del mundo, con un tamaño de US$ 15,6 billones/17 % del PBI global) creció 6,5 % anual en el cuarto trimestre de 2020, haciéndolo a un ritmo superior al que traía antes de la pandemia,[41] en un contexto en el cual su PBI ha crecido 10 veces en las últimas dos décadas, mientras su PBI *per cápita* se duplica cada 10 años, proyectándose que los US$ 10.000 anuales en 2020 serían US$ 20.000 en 2030 (el Banco Mundial estima que, de esta manera, China dejaría de ser un país "emergente" para convertirse en uno de "alto nivel de ingresos"). Y si alguien dudase del rol de locomotora que tiene China, su economía crecería 9 % o más en 2021, implicando más del 35 % del alza de la economía global este año (Castro, 2021).

En contrapartida, la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos informó que la economía de americana retornaría a los niveles prepandemia (2019) a mediados de 2021, y que el crecimiento real en los próximos 5 años (2021/2026) alcanzaría un promedio de 2,6 % anual, por encima de la tasa de expansión potencial de largo plazo de 1,9 % por año. El resultado preveía una expansión de 4,6 % anual en 2021, tras haberse contraído 3,5 % en 2020; y todo esto ocurriría en términos reales, con una inflación nominal de 1,7 % anual en estos 12 meses, y un nivel de desocupación de 5,7 %, que implica una reducción de casi 3 puntos respecto a 2020 (8,1 %) (Castro, 2021b).

El mismo trabajo trae a colación otros datos que merecen ser mencionados: los usuarios chinos de Internet superan los

1.200 millones en una población de 1.440 millones de habitantes. China es el país más digitalizado del mundo, todo ello de la mano de que Beijing posee 180 de los 452 unicornios globales (*start ups* con ingresos por más de US$ 1.000 millones anuales), en tanto que EE. UU. dispone de 179; y los *venture capitals* que los financian se han volcado a China con un total de US$ 39.168 millones en 2019.

Por otro lado, China tiene 24 áreas metropolitanas con más de 10 millones de habitantes cada una, con un ingreso *per capita* de US$ 10.000 anuales que crece 8,1 % por año, y se duplica cada década.

Además, otros datos ineludibles: se trata de un gigantesco mercado doméstico absolutamente unificado, con las mismas reglas, idioma y sistema político, cuyos costos de transacción caen 10 %/15 % por año. Y también es uno de los dos países más innovadores del mundo junto con EE. UU. (sobre esto volveremos más adelante), con la particularidad de que dispone de una inmediata "economía de escala" para los nuevos productos, que implica que los costos de producción caen a la mitad en los primeros 2 años, y de esa manera adquieren aceleradamente un carácter competitivo internacional (Castro, 2021).

Otra de las patas en esta discusión la encontramos en la vinculación entre China y la Unión Europea (UE): el comercio bilateral entre China y la UE es el primero del mundo (US$ 803.830 millones en 2023),[42] seguido por el intercambio de EE. UU. y Beijing (US$ 664.000 millones).[43] China se ha convertido en la principal socia comercial de Europa a partir de 2019 (la tercera en cuanto a exportaciones de bienes con un 8,8 %, pero la primera en cuanto a importaciones con un 20,5 %, con una balanza comercial favorable a Beijing),[44] por encima de EE. UU. Este papel en nuestra película fue consolidado con un acuerdo sobre inversiones (BTI) celebrado entre la Unión Europea y China.[45]

Beijing identifica, en su vínculo con Bruselas, una relación de poder. Por ello, el acuerdo BIT no fue negociado solo con las autoridades de la UE, sino también por separado con Alemania (canciller Angela Merkel) y Francia (presidente Emmanuel Macron). China entiende que la economía global, encabezada por las inversiones, es una dimensión diferenciada pero convergente con el vínculo con los grandes centros de poder del mundo avanzado que es el núcleo de la política exterior conducida por Xi Jinping: la "Diplomacia de los Grandes Poderes con características chinas", que son esencialmente EE. UU. y, en Europa, Alemania y Francia. La estructura de poder del siglo XXI es para Xi Jinping un sistema de grandes Estados naciones, cuyo poder combinado (económico, político, militar) les otorga un protagonismo global, y donde los tres esenciales son EE. UU., China y Alemania, a los que se suma también Rusia; y en el que los dos primeros en su condición de superpotencias establecen la estructura básica del poder mundial.

El equilibrio global entre los grandes centros de poder mundial que China denomina "estabilidad"[46] se sustenta en compartir las reglas y estándares que canalizan el conocimiento propio de la nueva revolución industrial, donde los principales protagonistas son los que fijan su rumbo y dirección (Castro, 2021c).

Recordemos, sin embargo, que la conclusión del BIT se realizó al tiempo de que la Unión Europea calificara a China como "rival sistémico". Ello debido a que el modelo de capitalismo de Estado chino no deja de verse como incompatible con las normas y los valores europeos. Esta condición de "rival sistémico" no tiene lugar, necesariamente, en el eje estratégico militar, aunque es tenida en cuenta por la UE cuando le toca defender y promover un sistema social y político asentado en los valores liberales y democráticos. Esto ha hecho que los líderes de la UE hayan aprobado una serie de

medidas defensivas para protegerse mejor de la competencia (considerada desleal) de las empresas chinas, como la creación de un instrumento de supervisión de inversiones, la reformulación de los mecanismos comerciales de defensa y la adaptación de la legislación relativa a la competencia para evitar que empresas de terceros países puedan recibir ayudas públicas que precisamente quiebren el principio de libre competencia (Otero Iglesias, 2020: 78).

En general, la Unión Europea ha tomado una postura menos agresiva con China que EE. UU., que percibe la relación con el gigante asiático como un juego de suma cero. En Europa la visión dominante es, todavía, que se puede lograr un juego de suma positiva, precisamente por la relación multidimensional que existe con China. Frente a la idea cada día más importante en Washington de "desacoplar" la economía americana de la china para reducir las (inter)dependencias, en Bruselas la tendencia es hacia la diversificación de las cadenas de valor con China. Justamente, la pandemia de la covid-19 ha demostrado que la UE depende mucho, aparte de las tierras raras, de productos farmacéuticos y equipos médicos y de protección sanitaria de China, y va a buscar reducir esa dependencia en el tiempo por venir.[47]

Esto conduce al debate sobre la autonomía estratégica de la UE, entendida no solo desde el punto de vista militar, sino más ampliamente, y que incluye la soberanía económica que, a su vez, incorpora la digital. Son muchos líderes europeos que han entendido que si la UE quiere competir en la cuarta revolución industrial (la digital) no puede depender de plataformas y estructuras digitales, como las nubes, de terceros países para gestionar sus propios datos. Muchos sectores de alto valor añadido del futuro incorporarán la inteligencia artificial en sus procesos y en aspectos clave como el *big data*, la computación cuántica, la automatización y el internet de las cosas, y Europa va a tener que invertir muchos recursos y

aumentar su escala para poder competir con EE. UU. y China. El corolario de ello es que la Unión Europea va a tener que reformar también su modelo social y económico a los efectos de ser competitivo. La pandemia está aumentando las desigualdades en muchas capas de la sociedad, y si el modelo de capitalismo europeo, basado en la economía de mercado social, no es capaz de reducirlas, el sistema chino de tecnoautoritarismo será cada vez más atractivo (Otero-Iglesias, 2020: 79).

Pensar que China, en los próximos años o incluso décadas, va a transformar su modelo socioeconómico para hacerlo más parecido al occidental, es ingenuo. Lo más probable es que consolide su potencial de crecimiento y que la rivalidad geoestratégica con EE. UU. continúe, y quizás se profundice si resulta electo Donald Trump como presidente el 5 de noviembre de 2024. Esta situación pondrá a la UE frente a un desafío. Tendrá que decidir entre alinearse claramente con Washington (de allí el llamado que hiciera Biden en el inicio de su mandato en 2021 a que América volviera a liderar) o seguir con su estrategia de intentar hacer el máximo negocio posible con Beijing, siempre que eso no irrite a su socio americano. A nivel global también hay dos opciones. O bien se opta por un multilateralismo menos integrado, porque el modelo chino y el occidental son incompatibles para poder operar bajo las mismas reglas (lo cual es, por lo pronto, cuestionable, ya que la transición intersistémica está en marcha y las reglas, en este eje, están en proceso de definición) y, por lo tanto, lo que hay que conseguir es una convivencia (geo)económica multipolar más o menos pacífica, o bien se intentan acordar unas normas en la OMC que sean admisibles tanto para Washington como para Beijing (Otero-Iglesias, 2020: 79).

Otro dato a tener en cuenta, que apuntala las tendencias, radica en la calidad del crecimiento de China –y ello viene de la mano con la aseveración de que China y EE. UU. son las dos

sociedades más innovadoras, tal como lo sostuviéramos *ut supra*–. Hemos visto cómo los números de su PBI y PBI *per capita* se expanden, pero ello se relaciona también con otras tendencias que consolidan dicho crecimiento: en la inversión en investigación y desarrollo (I&D), China está alcanzando a EE. UU. y aunque Washington siga por delante de Beijing como una de las sociedades más innovadoras del mundo,[48] lo cierto es que China[49] es la primera en el grupo de países de ingresos medios y el porcentaje del PBI invertido en ese rubro viene reduciendo la brecha de manera sostenida (3,46 % frente a 2,43 %).[50]

También hay otros datos que indican esta "crisis hegemónica relativa": un informe de la revista *Nature* daba cuenta de que EE. UU. lidera el mundo en muchas métricas importantes, entre ellas la proporción de publicaciones altamente citadas y la inscripción de estudiantes internacionales con movilidad. Pero el informe de la Fundación Nacional de Ciencias de EE. UU. (NSF) identificó indicios de que esto pudiera estar cambiando. Afirma que

> El número de estudiantes nacidos en el extranjero que se matriculan en universidades de EE. UU. ha disminuido 4 % desde 2016. Y las tasas de retención de ciudadanos chinos e indios con doctorados en EE. UU. han mermado entre 9 y 5 puntos porcentuales, respectivamente, desde 2003.

Abundando en otras señales pertinentes, el informe indica que "casi 40 % de los artículos científicos publicados por autores estadounidenses en 2018 incluyeron coautores extranjeros, en comparación con el 19 % en 2000. Los científicos chinos contribuyeron a más de una cuarta parte de estos manuscritos".

Por otro lado, la disputa por publicaciones científicas entre EE. UU. y China es pareja y por momentos se inclina hacia

Asia. Ello puede verificarse en los artículos en *Nature* y *Science* (las dos revistas científicas líderes mundiales). En 2016, según un estudio publicado por la Universidad de Harvard, China superó a EE. UU. por primera vez en la materia con mayores publicaciones en ambos medios (Cantelmi, 2020). E igual tendencia informó el Banco Mundial en 2020 (última actualización disponible) con 669.744 artículos publicados por científicos de China, y 455.856 por los Estados Unidos (Banco Mundial, 2020).[51]

Resumiendo, China, como economía, representa una enorme amenaza para la posición que los países capitalistas han ocupado en los últimos 75 años. Y ello está plasmado en su estrategia "Made in China 2025". El objetivo fundamental de esta es que, a finales del próximo plan quinquenal, China pueda competir frente a frente en muchos de los sectores de alto valor tecnológico e industrial (automotriz, aviación, maquinaria, robótica, transporte marítimo y ferroviario de última generación, vehículos con baja emisión de CO_2, equipos médicos de alta precisión y tecnologías de la comunicación y la información, a modo de ejemplo). En ellos, centrales en el crecimiento futuro, Beijing apuesta por la "innovación local" y la "autosuficiencia" con umbrales de componentes y materiales domésticos en varios sectores.[52]

Está encarándose una estrategia de sustitución de tecnología foránea a gran escala que va a afectar los intereses occidentales.[53] Esta creciente competencia china en sectores de alta tecnología ya se está experimentando en el campo de las telecomunicaciones, básicamente, en el mercado 5G (Otero e Iglesias, 2020: 77).

Todo ello lleva a una irremediable conclusión: China se encuentra en vías de convertirse en la primera economía del mundo, y alcanzará ese destino antes de lo previsto, transitando las sendas por las cuales venía marchando desde los 70, como lo señaláramos arriba, pero también de la mano del

efecto acelerador que tuviera la crisis de la pandemia. Así lo expuso en su informe anual el Centro de Investigación Económica y Empresarial (CEBR):[54] China superará a Estados Unidos y se convertirá en la principal economía del mundo para 2028, cinco años antes de lo estimado inicialmente.[55]

China empezó siendo la fábrica del mundo. Desde que Deng Xiaoping echara mano en los 80 de la ventaja competitiva de su país, era la mano de obra barata –su ingreso a la OMC profundizó dicha ventaja–, pero el ascenso en las cadenas de valor ha sido de tal magnitud que China hoy en día se puede considerar un *hub* de innovación (Otero e Iglesias, 2020: 77).

A modo de conclusión

Lo significativo, y lo que explica que abordáramos temas económicos en una discusión que pretendía apuntar al eje estratégico-militar, radica en que, en la última década y media, China ha sido el motor principal del crecimiento económico del mundo, aportando el 35 % del crecimiento del PIB nominal mundial, mientras que Estados Unidos ha contribuido un 27 %.[56]

Entendemos que en la transición intersistémica está produciéndose un desacople entre los ejes político y estratégico-militar (dominantes durante la Guerra Fría y la primera etapa de la transición, con la mentada "securitización" de la agenda internacional, tras los atentados del 11S), y la dupla descollante del próximo sistema estará dada por el emparejamiento del eje político y el económico. En este, el eje estratégico-militar será el dependiente del económico (que ocupará el centro de la escena), y aunque las tensiones dentro de él no desaparezcan, lo relevante no será quién dicte las reglas en aquel sino quién dicte las reglas en el segundo de ellos.

Prueba de ello está dada en cómo está tratando Beijing de configurar los vínculos con los "grandes poderes", y cuál ha

sido la principal preocupación, en materia externa, durante la administración Trump en la Casa Blanca entre 2017 y 2021, y quizás en un próximo mandato en 2025: su famosa y larga "guerra comercial" contra China (sabemos que merece un capítulo aparte, pero es pertinente aclarar que el problema del déficit comercial es tan solo una excusa para obligar a negociar a Beijing el progreso sostenido del modelo chino de desarrollo de tecnología de punta, donde Washington está quedando rezagado y cuya carrera corre el riesgo de perder de manera irreversible).

Así, el ejercicio de la fuerza seguirá ocupando páginas y páginas en los medios de comunicación, pero las primeras planas informarán sobre el (re)ordenamiento en materia económica. Así, se materializaría el corolario de Stanley Hoffman, de la "no fungibilidad del poder".

Es acertado mencionar que EE. UU. y China, pilares indispensables para el orden mundial, han mostrado a lo largo de su historia posiciones ambivalentes hacia el sistema internacional que ahora defienden, comprometidos con él, aunque de manera recelosa. China no tiene "ensayos" en el rol que se espera que desempeñe en el siglo XXI, ni EE. UU. tiene experiencia en interactuar sobre una base sostenida con un país del tamaño, alcance y desarrollo económico de dimensiones similares a las suyas, pero con un orden doméstico absolutamente diferente (Kissinger, 2016: 230).

La formación cultural y política de dichos actores es divergente en cuestiones centrales: el enfoque político americano es pragmático, en tanto que el chino, conceptual; EE. UU. no ha tenido desafíos importantes por parte de sus vecinos, mientras que China ha convivido siempre con vecinos potencialmente amenazantes; los americanos buscan resultados teniendo en mente las circunstancias inmediatas, en tanto que los chinos ponen el ojo en el proceso evolutivo; los americanos llevan una agenda con cuestiones prácticas viables, mientras

que los chinos han establecido principios generales y analizan hacia dónde los conducirán. Aunque cuentan con algunos puntos en común: ambas unidades políticas han sostenido militantemente su "excepcionalismo" y han creído construir una realidad autosuficiente (Kissinger, 2016: 230 y 231).

La convivencia no será sencilla. Sin embargo, la estatura de ambos actores polares hace improbable un choque directo en los años venideros. El hecho de que sus diferencias y ajustes internos se traduzca o no en rivalidad o en una nueva forma de asociación será fundamental para la configuración de las perspectivas del orden mundial del siglo XXI (Kissinger, 2016: 230 y 231).

Difícilmente nos encontremos en tránsito de abandonar una *Pax Americana* para arribar a una *Pax Sinica*. Lo más probable es que seamos testigos de un proceso de conformación de una "diarquía" (una suerte de G2, en caso de que los acuerdos prevalezcan sobre los disensos), centrada en los ejes político y económico (el cual oficiaría de predominante del proceso de configuración del poder básico), haciendo del estratégico-militar el eje no vinculado (Dallanegra Pedraza, 1998: 130). En algún aspecto, el desafío por el disenso lo encontramos en la entrada en juego de la variable ideológica[57] planteada en el inicio del mandato de Joe Biden, para su nuevo mandato, invitando a Occidente a comprometerse en una cruzada "democrática" frente a Beijing.[58] No es accidental que tuviera fuertes puntos de contacto con las declaraciones del secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen. Ello podría haber sido el indicio de una peligrosa deriva en el emparejamiento fáctico de los ejes político y estratégico-militar, con los riesgos ya conocidos a lo largo de la historia. Cabe mencionar que la desconfianza cimentada desde Washington por el rol cumplido por China tras la invasión rusa a Ucrania abonaría esta posición.

Probablemente, el ejercicio de la fuerza seguirá bloqueado

en la Organización de Naciones Unidas y sin ninguna unidad política con legitimidad para ejercerlo en el sistema internacional. Algunos vaticinarían un lento retorno a la "anarquía" pontificada por el realismo, con la profundización de la "incertidumbre estratégica" sobre la cual nos ilustrara Ángel Tello. Quizás ello sea excesivo, y tal vez se asista a un retorno a un "estado de naturaleza" en el eje estratégico-militar, como el descripto por Hoffmann, en el cual los principales Estados acatan normas y conductas comunes, autolimitándose para no verse limitados por otros Estados, mediante el balance del poder. Así es más probable un sistema internacional estable, caracterizado por relaciones moderadas, en objetivos y medios, entre los principales Estados (Hoffman, 1991: 100). La pregunta abierta radica en cuáles serán las características en la esfera económica, si se verificará su protagonismo y si se conseguirá subordinar a la dimensión estratégica-militar.

Bibliografía

Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales.

Cantelmi, M. (2020). El liderazgo del futuro. La vanguardia científica, la otra guerra entre China y los EE. UU.*Diario Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/mundo/vanguardia-cientifica-guerra-china-ee-uu-_0_djA0wXsM.html.

Castro, J. (2021a). China podría tener un crecimiento del 9 % en 2021. *Diario Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/economia/china-podria-tener-crecimiento-9-2021_0_Vz2igXaZ3.html.

Castro, J. (2021b). Estados Unidos crecería entre 4 % y 5 % en 2021. *Diario Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/economia/unidos-creceria-4-5-2021_0_24X5zuSBH.html.

Castro, J. (2021c). Estabilidad, el mayor logro del acuerdo UE-

China. *Diario Clarín*. Disponible en https://www.clarin.com/economia/estabilidad-mayor-logro-acuerdo-ue-china_0_l2Umbnxz3.html.

Consani, N. (2016). *Manual Nuevos desarrollos del derecho internacional contemporáneo*. Instituto de Relaciones Internacionales.

Dallanegra Pedraza, L. (1998). *El orden mundial del siglo XXI*. Ediciones de la Universidad.

Dingli, S. (2011). En busca del equilibrio. *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur.

Ferreres, O. (2021). Por qué China será el número 1 del mundo. *Diario La Nación*. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/opinion/porque-china-sera-el-numero-1-del-mundo-nid11022021/.

Hartmann, F. (1989). *Las relaciones internacionales*. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales.

Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.

Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Krasner, S. (1985). *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes*. Ithaca y Londres. Cornell University Press.

Otero-Iglesias, M. (2020). China y la Unión Europea: de socios estratégicos a rivales sistémicos, en *CIDOB*, diciembre. Disponible en https://www.cidob.org/es/content/download/77191/2476615/version/4/file/73-80_MIGUEL%20OTERO%20IGLESIAS.pdf.

Ramonet, I. (2004). Y China despertó. *Le Monde Diplamatique*, edición Cono Sur.

Remiro Brótons, A. (comp.) (2007). *Derecho internacional. Valencia*. Tirant Lo Blanch.

Rial, J. A. (2014). *La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia hasta la 2011*. SEDICI,

Universidad Nacional de La Plata.
Rial, J. A. (2019). Sobre la última cumbre de la OTAN. *Boletín 33del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa*, Instituto de Relaciones Internacionales. Disponible en https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/rial_articulo.pdf.

Sitios web consultados

Banco Mundial, www.bancomundial.org.
Cadena Deustche Welle, www.dw.com.
Diario Clarín, www.clarin.com.ar.
Diario La Nación, www.lanacion.com.ar.
Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, www.iri.edu.ar.
Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, www.sipri.org.
Organización de Naciones Unidas, www.un.org.

---

1. Entendido como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática dada (Krasner, 1985: 1).
2. Es interesante traer a colación algunas diferencias fundamentales con los sistemas bipolares, más allá de la cantidad de actores situados en los polos. En el sistema multipolar, la ideología (aunque existente) no actúa como un factor catalizador del sistema de relaciones, cumpliendo un rol secundario en torno a ellas. La ideología es "englobante", no es una alternativa dicotómica a otra. Como consecuencia de ello, las relaciones horizontales (polo a polo) se caracterizan por la competencia, y no por la búsqueda de la destrucción mutua. Aunque los intereses de obtener la dominación persisten, el "control" sobre los hegemonizados refleja diferentes pautas (Dallanegra Pedraza, 1998: 22).
3. En el sistema multipolar el orden se basa en el equilibrio o balance de poder. Las alianzas son temporarias, porque si fueran permanentes se anularía la regla del balance para el mantenimiento o restablecimiento del equilibrio, lo que haría peligrar al sistema mismo. La seguridad es individual, dependiendo de cada uno de los miembros polares del sistema (Dallanegra Pedraza, 1998: 134).
4. Como sabemos, los preceptos fundamentales del realismo nos indican que no existe autoridad más alta que la del gobernante (por lo cual no deben existir intervenciones externas al Estado basadas en cuestiones religiosas y que el balance del poder entre Estados es la garantía de equilibrio del sistema, el cual se persigue negociando alianzas); se enfatiza en la soberanía estatal (supremacía legal sobre cualquier otra autoridad en un determinado territorio), lo impide la cooperación entre los Estados; la

prioridad estatal es la supervivencia; y, por último, la autoayuda del Estado es la única garantía para la supervivencia señalada arriba, ya que se encuentra inserto en un ambiente donde no hay autoridad alguna por encima de la propia, librado a su propia suerte.

5. El Pacto estableció una moratoria de la guerra y un listado taxativo de guerras ilegales.
6. En la transición del sistema multipolar, que nace en 1815 con la Paz de Viena, cuya decadencia se inicia con la Primera Guerra Mundial (1914-1918) hacia el sistema bipolar, emergente a partir de la Doctrina Truman y que comienza su decadencia en los 80, transcurrieron 25 años, durante los cuales se produjeron dos guerras mundiales y una crisis económica global (1929/30) que dinamitó el anterior orden económico (Dallanegra Pedraza, 1998: 231).
7. En el caso de Naciones Unidas, este proceso estaba previsto desde el punto de partida, ya que todo su campo de acción en el eje estratégico-militar dependía del "Consenso de los Grandes", cristalizado en el sistema de votación del Consejo de Seguridad (art. 27 de la Carta de la ONU) (Rial, 2014: 8 y 55).
8. Así, la economía, como eje desacoplado, giraba en torno a los procesos vinculados a la seguridad: complejo militar-industrial, desarrollo científico y tecnológico espacial, desarrollo armamentista atómico y nuclear. El desarrollo económico era secundario, o bien era funcional al eje estratégico-militar (Dallanegra Pedraza, 1998: 131).
9. Para que el Consejo de Seguridad pudiera disponer de fuerzas nacionales colocadas bajo su comando, se requiere la celebración de acuerdos entre la Organización y los Estados miembros, cuya previsión encontramos en el artículo 43 de la Carta. Sin embargo, al inicio de las discusiones para la firma de dichos acuerdos, el contexto de la Guerra Fría, se verificó la imposibilidad de arribar a buen puerto. Se llevó a cabo la reunión del Comité de Estado Mayor, compuesto por los representantes de los jefes de Estado Mayor de los cinco grandes, quienes serían responsables de la conducción estratégica de las fuerzas que emplearía el Consejo, a los efectos de dejar sentados los principios rectores que deberían observar tales convenios, y ya entonces se hizo evidente la existencia de fuertes diferencias entre la Unión Soviética y los demás miembros permanentes en lo que se refiere a composición, calidad y número de efectivos con los cuales cada miembro contribuiría. La Unión Soviética entendía que los miembros permanentes debían contribuir con el mismo número y calidad de fuerzas, todo ello ajustable al mínimo que uno de los grandes pudiera aportar. Por su parte, Estados Unidos y los miembros permanentes occidentales entendían que la contribución no tenía que ser idéntica en lo numérico y cualitativo, sino comparable. La igualdad recaería ya no en la magnitud de la contribución, sino en el esfuerzo que cada uno de ellos hiciera, para lo cual había que atender la naturaleza de la composición de las fuerzas armadas nacionales de los distintos miembros permanentes. Esta política en materia de los acuerdos era resistida por la URSS. Otro punto de rispideces fue el referido a la locación que hubieran tenido tales fuerzas. La Unión Soviética sostenía que debían permanecer en el territorio del Estado miembro hasta que el Consejo de Seguridad necesitara recurrir a ellas. Los demás miembros permanentes entendían que era factible que tales contingentes estuvieran estacionados en el Estado respectivo o en cualquier otra parte donde las fuerzas de ese Estado tuvieran derecho a estar (por ejemplo, un territorio bajo administración fiduciaria o en cualquier otra parte donde fueran acantonadas con base en una obligación convencional). Todas estas dificultades que se presentaron al inicio hicieron imposible la conclusión de tales convenios, lo cual tornó a las restantes cláusulas de la Carta letra muerta. La terminación de la Guerra Fría presentó una posibilidad dorada

para reencausar la discusión de los acuerdos del art. 43, pero las pocas iniciativas que se dieron en esa materia (la de mayor relevancia, el llamado hecho por el secretario general en el Programa de Paz) fueron desatendidas. Vemos así que la "dentadura" de la Organización, de la cual hablaba Frederick Hartmann, o bien se encuentra "desdentada" o solo tiene sus "dientes de leche" (Rial, 2014: 184).

10. Francis Fukuyama, en *El fin de la Historia y el último hombre*, cayó víctima del determinismo histórico, pontificando que la victoria de Occidente en la Guerra Fría colocaba a los EE. UU. como el líder incuestionable, y que la democracia y el capitalismo se convertían en el único rumbo posible para los Estados, dado que la disputa ideológica había terminado de manera irreversible. No solo la historia no ha terminado, sino tampoco el disenso en el campo de las ideologías (Bartolomé, 2006: 80).
11. Se llegó a hablar del "nuevo espíritu del Consejo de Seguridad", tras las acciones de la coalición internacional liderada por los Estados Unidos con la autorización de la ONU para devolver a Kuwait su integridad territorial tras la anexión ejecutada por Irak en agosto de 1990. Así, se ha dicho: "Tras el ambiente de camaradería vivido en el Consejo de Seguridad por la 'perfecta' experiencia que la Guerra del Golfo había implicado, el Consejo de Seguridad sostuvo su primera reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992, donde se hizo pública, a través de una Declaración del Presidente del Consejo, la voluntad del Consejo de Seguridad de enfrentar los nuevos riesgos a la seguridad internacional reforzando a la Organización, a la vez que solicita el Secretario General la elaboración de un estudio y recomendaciones para fortalecer la acción de la ONU en la diplomacia preventiva, el mantenimiento y el restablecimiento de la paz" (Rial, en Consani, 2016: 55).
12. Ante la caída del imperio soviético, muchos analistas se preguntaban hasta dónde los EE. UU. debían aceptar las limitaciones provenientes de los organismos internacionales, ya que no tenía a unidad política alguna que contrarrestara su "poder duro", o cuál era el punto de equilibrio entre el unilateralismo y el multilateralismo. La respuesta estuvo dada por la política de Washington, que acudía a las instituciones internacionales esperando un respaldo a sus decisiones, lo que les diera un viso de legitimidad. En caso de no encontrarla, eso no pondría freno a sus decisiones. En conclusión, los EE. UU. sería multilateralista cuando pudiera y unilateralista cuando encontrara resistencias (Bartolomé, 2006: 107). La intervención en Irak en 2003 fue una clara muestra de ello.
13. Idea la "*Pax Americana*", conforme a la cual el mentado nuevo orden mundial no era más que un "nuevo orden mundial americano", ya que era Washington quien decidiría dónde, contra quién, cómo y cuándo usar las fuerza (poder duro) o la persuasión (poder blando). Estados Unidos buscaba imponer, a nivel global, estándares funcionales a sus valores y objetivos, sin excluir el empleo de la fuerza en defensa de sus intereses nacionales, con el aval y la legitimidad (cuando fuera posible) de la ONU (Bartolomé, 2006: 85).
14. Es sencillo encontrar una causa eficiente entre la invasión americana a Irak en 2003 y la aparición del fenómeno de ISIS o DAESH en la región. Ver Isso, Antonio Alberto (2015) El origen del Estado Islámico en Irak, en Ignacio Klich y Luis Mendiola (comps.), *Irak, Siria y el Califato, ¿un nuevo Medio Oriente?*https://www.cari.org.ar/pdf/irak-siria-califato.pdf, recuperado el 20 de junio de 2024.
15. https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/02/15/eeuu-logro-un-acuerdo-con-los-talibanes-que-busca-poner-fin-a-la-guerra-en-afganistan/ y también https://elpais.com/elpais/2020/03/10/opinion/1583853518_680138.html?rel=str_articulo#1613600613341.
16. Actis, Esteban y Creus, Nicolás (2022). Biden ante la crisis de hegemonía

de Estados Unidos, en https://www.eldiplo.org/notas-web/biden-ante-la-crisis-de-hegemonia-de-estados-unidos/, recuperado el 05 de julio de 2024.

17. https://bit.ly/3XVBUuz.
18. Si consideramos al poder como sinónimo de posesión de recursos, la supremacía relativa de EE. UU. es indudable. Es la primera economía del mundo, emite la moneda reserva de valor a nivel global, tiene el sistema financiero más grande, profundo y líquido del planeta, y dispone de un entramado productivo-empresarial gigantesco. En el plano militar las brechas son aún mayores: su gasto militar es de 732.000 millones de dólares, que representa el 36 % del gasto militar mundial, es decir, dos veces y media el del segundo país, China. EE. UU. es el principal exportador de armas (36 % del total) y dispone de un inventario de 6.128 armas nucleares. Junto con Rusia (6.500) concentran el 90 % de las armas nucleares del planeta. Por último, el Departamento de Defensa tiene desplegadas más de 800 bases militares en todo el mundo (Actis, 2020: 1). https://www.eldiplo.org/notas-web/biden-ante-la-crisis-de-hegemonia-de-estados-unidos/#n_4.
19. Ello puede ser afirmado en virtud de que el Consejo de Seguridad oficia, de acuerdo con la Carta, de órgano ejecutivo del sistema de seguridad colectivo previsto en el Capítulo VII de dicho plexo normativo.
20. Recordemos que forman parte de la Organización 193 Estados, por lo cual es indudable que representa a la sociedad internacional en su conjunto.
21. En virtud de que no se negociaron los acuerdos del art. 43 de la Carta, tal cual lo hemos desarrollado arriba.
22. Quizás como acto reflejo de la supremacía mentada de los Estados Unidos, naturalmente, en el transcurso de la transición intersistémica a la cual hacemos referencia en este trabajo.
23. La pandemia del covid-19 suavizó el impacto que la carencia de la Cumbre ha significado en términos materiales. Claro está que los efectos sobre el sistema internacional de dicha pandemia exceden a la "no" celebración de la Cumbre en cuestión, pero resulta pertinente señalarlo.
24. Angela Merkel insiste en que el paraguas defensivo de Alemania es la OTAN. https://www.dw.com/es/puede-ser-alemania-una-potencia-militar-mundial/a-51206327.
25. El 75 % del presupuesto de defensa de la Organización es solventado por los contribuyentes americanos, y ese porcentaje llega al 80 % si sumamos lo que los británicos aportan; el 25 % de los gastos de la Organización provienen de los aportes de Estados Unidos. Muy pocos socios gastan el 2 % de su PBI en defensa y tres de ellos ni siquiera llegan al 1 % (España, Bélgica y Bruselas).
26. https://bit.ly/4dkPqfJ.
27. Ver Rial, J. A. (2022). 90 días de guerra: apuntes de la invasión rusa a Ucrania. https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2022/05/bolSyD47.pdf.
28. Como dato de color, podemos señalar que la Cumbre tienen lugar en Madrid en conmemoración de los 30 años del ingreso de España a la Alianza euroatlántica.
29. https://bit.ly/47LljwW.
30. https://bit.ly/3zBVSBd.
31. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm?selectedLocale=en.
32. Rial, J. A. (2021). AUKUS, el Tridente Anglosajón en el Pacífico. https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2021/12/bolSyD45.pdf (iri.edu.ar).
33. https://www.iri.edu.ar/index.php/2022/02/24/reflexiones-sobre-los-sucesos-en-la-europa-oriental/.
34. Recordemos que se trata de un sistema de alerta temprana y control aerotransportado, o AEW&C (por las siglas en inglés de la denominación

Airborne Early Warning and Control), que consiste en un sistema de radar aerotransportado pensado para detectar aeronaves. Cuando son utilizados a una gran altura, dichos radares habilitan a sus operadores distinguir entre aeronaves amigas u hostiles a una distancia de cientos de kilómetros.

35. https://bit.ly/3Bh7cD7.
36. https://es.statista.com/estadisticas/635107/paises-con-el-gasto-militar-mas-alto/.
37. https://bit.ly/4ek6cwJ.
38. Sin embargo, Washington toma nota de indicios que llevan a conclusiones diversas a ello: construcción, por parte de China, de aviones que tienen un alcance largamente superior al requerido en la región; cuenta con buques posicionados en el Golfo de Adén y hace pública su voluntad de obtener bases de apoyo logístico en el exterior. Dichos indicios motivaron, en su momento, la política llamada: "vuelta a Asia". La excusa fue garantizar la libertad de navegación en el mar de China, persiguiendo reforzar la presencia americana en la región y anticiparse a cualquier posible violación del derecho internacional en el Pacífico (Dingli, 2011: 69).
39. La guerra de Corea constituye un legado agridulce para Beijing, ya que es un símbolo de la determinación del pueblo chino de terminar con "un siglo de humillación" y volver al escenario internacional aunque, a su vez, aparece como una alerta sobre las consecuencias de involucrarse en conflictos armados cuyos orígenes no son controlados por China y con repercusiones a largo plazo que aparecen como imprevisibles (Kissinger, 2016: 234).
40. Ver The State Council the People's Republic of China (6 de setiembre de 2011). *China's peaceful development*, en https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284646.htm, recuperado el 01 de mayo de 2024.
41. En el último trimestre de 2019 se elevó 6 % en el año, en tanto el PBI chino se hundió 6,8 % en el primer trimestre de 2020.
42. https://bit.ly/3BgsDV8.
43. https://bit.ly/4eeYWSM.
44. https://tinyurl.com/5aeas8h7.
45. Es muy significativo el hecho de que el 75 % de la inversión china en Europa se concentra en tres países: Reino Unido, 42 %; Alemania, 22 %; y Francia, 13 %; y tras la salida definitiva de Gran Bretaña de la UE, Alemania se convirtió en el centro receptor de la inversión de la República Popular en el mercado europeo. Lo que explica este fenómeno es el hecho de que la integración del capitalismo es un proceso de convergencia (asimilación) arrastrado por el conocimiento, que se realiza a través de la inversión en patentes y marcas. Este proceso se conoce como "reciprocidad" en el acceso al conocimiento de la contraparte, lo que significa, en términos históricos, la desaparición acelerada de la diferencia de estatus entre el mundo avanzado y el emergente, que se fusionan en una común realidad digitalizada y virtual, absolutamente integrada, que es la sociedad global del siglo XXI (Castro, 2021c).
46. El objetivo de la política exterior china es lograr una situación de "estabilidad" entre las grandes potencias; y este es el gran logro del acuerdo BIT China/UE de 2020, por encima de las ventajas comerciales y de las ganancias de inversión. Paradójicamente, y cuando se ha exacerbado la competencia estratégica con EE. UU., la "estabilidad" es también el principal logro del Acuerdo "Fase 1"/Comercial firmado con Donald Trump el 15 de enero de 2020 en la Casa Blanca (Castro, 2021c).
47. Se supone que las herramientas pueden ser el *onshoring*, que es intentar traer parte de la producción a Europa, el *nearshoring*, que sería recortar

las cadenas de valor hacia una mayor regionalización para que sean menos vulnerables, o aumentar el *slack* o *stock*, que presupone aumentar las reservas estratégicas de material para cualquier eventualidad.

48. wipo-pub-2000-2023-section1-en-gii-2023-at-a-glance-global-innovation-index-2023.pdf.
49. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023/cn.pdf.
50. https://datos.bancomundial.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS.
51. https://datos.bancomundial.org/indicador/IP.JRN.ARTC.SC?locations=CN.
52. Documentos semioficiales estiman que el 40 % de todos los chips de teléfonos móviles, el 70 % de todos los robots y el 80 % de los equipos de generación de energía renovable que se consuman en China en 2025 deberían fabricarse en el país.
53. No hay que olvidar que el déficit comercial con China sería mayor de no contar las ventas de aviones Airbus a China.
54. https://cebr.com/reports/china-daily-lead-story-nation-set-to-be-largest-economy-in-2028/.
55. También, como dato interesante, el mismo informe sitúa a India como la quinta economía del mundo en 2025. Japón seguiría siendo la tercera economía más grande del mundo, en términos de dólares, hasta principios de la década de 2030, cuando sería superada por India, que además empujaría a Alemania del cuarto al quinto lugar. Por otro lado, Reino Unido, actualmente la quinta economía más grande según la medida de la CEBR, se deslizaría al sexto lugar a partir de 2024. https://www.clarin.com/agencias/ansa-ansa-economia-china-superara-eeuu-2028_0_IUfosvjvK.html.
56. https://tinyurl.com/mrx4557j.
57. Se trae este punto a colación porque Dallanegra Pedraza señala que, en los sistemas bipolares, la variable ideológica es clave, el factor catalizador, debido a que no hay "consenso global ideológico", sino "ideologías en pugna" (Dallanegra Pedraza, 1998: 22). Ello, claro está, en tanto y en cuanto el eje estratégico-militar sea el predominante. Cuando se trata del económico, esta no tiene peso. La variable ideológica no es preponderante, porque los conflictos están vinculados a problemáticas de carácter económico (Dallanegra Pedraza, 1998: 130).
58. Biden proclamó en su campaña que "El próximo presidente de los EE. UU. tendrá que dirigirse al mundo tal como está en enero de 2021, y recoger las piezas será una tarea enorme. Él o ella tendrá que salvar nuestra reputación, reconstruir la confianza en nuestro liderazgo y movilizar a nuestro país y a nuestros aliados para enfrentar rápidamente nuevos desafíos. Como presidente, tomaré medidas inmediatas para renovar la democracia y las alianzas de EE. UU., proteger el futuro económico de los Estados Unidos y, una vez más, hacer que Estados Unidos lidere el mundo (…) El triunfo de la democracia y el liberalismo sobre el fascismo y la autocracia creó el mundo libre. Pero este concurso no solo define nuestro pasado. Definirá nuestro futuro también… Estados Unidos organizará una Cumbre mundial por la Democracia para renovar el espíritu y el propósito compartido de las naciones del mundo libre. Reunirá a las democracias del mundo para fortalecer nuestras instituciones democráticas, confrontar honestamente a las naciones que están retrocediendo y forjar una agenda común (…) Estos son objetivos ambiciosos, y ninguno de ellos puede alcanzarse sin que Estados Unidos, flanqueado por otras democracias, lidere el camino. Nos enfrentamos a adversarios, tanto externos como internos, con la esperanza de explotar las fisuras en nuestra sociedad, socavar nuestra democracia, romper nuestras alianzas y lograr el regreso de un sistema internacional donde el poder determine lo correcto. La respuesta a esta amenaza es más apertura, no menos: más amistades, más cooperación, más alianzas, más democracia. https://

www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again.

Multilateralismo: entre la esperanza y la desilusión

Ricardo Arredondo

Introducción

Vivimos en una época en la que la necesidad de una acción colectiva global es tan grande como en cualquier otro momento de la historia de la humanidad: el cambio climático, los conflictos armados, las migraciones masivas, la inteligencia artificial, la ciberseguridad y las pandemias y sus consecuencias tienen el potencial de plantear graves amenazas existenciales a la paz y a la prosperidad del planeta. Sin embargo, las instituciones multilaterales que se crearon hace más de 75 años (al final de la Segunda Guerra Mundial, para facilitar la cooperación global) son más débiles que nunca.

La gobernanza mundial está en crisis justo cuando más la necesitamos. Sacudidas por una pandemia y crisis financieras, divididas por la creciente multipolaridad y rechazadas por nacionalistas y populistas, las instituciones globales enfrentan amenazas inmediatas, incluso cuando se avecinan desafíos de largo plazo sin precedentes.

2020 fue un año que nos presentó una paradoja. Mientras se conmemoraba el 75.º aniversario de la creación de las Naciones Unidas, el covid-19 ponía en evidencia la crisis del sistema multilateral, una situación que no fue causada por la pandemia pero que esta contribuyó a exacerbar. Hasta ahora, la gobernanza global ha mostrado capacidad de adaptación y

cambio. Sin embargo, la pregunta principal que surge inevitablemente es: ¿cómo las tensiones actuales y las transformaciones en el sistema internacional darán forma a ese orden hacia el futuro?

Este capítulo está construido sobre *Multilateralismo: origen, crisis y desafíos* (Arredondo, 2020). Muchos de los conceptos allí planteados continúan siendo vigentes, por lo que no considero necesario reiterar elementos que ya han sido analizados. El propósito de esta contribución es abordar los cambios en el sistema multilateral en los últimos años, la ausencia de una respuesta eficiente y eficaz de las instituciones multilaterales a los desafíos globales y la necesidad de introducir cambios en la arquitectura del sistema multilateral.

Las perspectivas que se presentan a futuro no parecen ser muy halagüeñas. Ciertamente, quienes estudiamos desde hace años esta temática tendemos a plantear un cuadro optimista y cerramos nuestros trabajos con una frase atribuida a Juan Rulfo: "o nos salvamos juntos o nos hundimos separados" (Rulfo, 1996). Este optimismo está basado en un pensamiento "fuera de lo común", "valores y principios", "voluntad política" o algún otro ingrediente mágico que actúe como un catalizador que contribuya a transformar nuestra *circunstancia*[1] y hacer del mundo un lugar menos cruel, inseguro e inestable. Tememos reconocer francamente que nuestra evidencia y análisis apuntan a conclusiones oscuras y procuramos evitar desmoralizar y desmovilizar a aquellos cuyo renovado compromiso buscamos: los formuladores de políticas, los decisores, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil entendida en su sentido amplio. Sin embargo, la realidad se empeña en frustrar nuestras ilusiones y esperanzas y nos devuelve un panorama sombrío.

El multilateralismo como modo de cooperación y convivencia

El surgimiento del multilateralismo como forma de cooperación entre grandes potencias a principios del siglo XIX supuso un cambio cualitativo en los asuntos internacionales, entre otras cosas, porque las grandes potencias gradualmente fueron tomando conciencia de que las guerras entre ellas eran demandantes y tenían efectos devastadores para todos sus participantes (Hinsley, 1982: 1-8). El peso que representaba estar preparados para la guerra y los riesgos que implicaban conflictos armados cada vez más destructivos obligaron a los gobiernos a utilizar los instrumentos de política exterior a su alcance con el objetivo de evitar las conflagraciones bélicas. En menos de un siglo se pasó de un derecho a la guerra ilimitado a la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Márquez Carrasco, 1998: 15).

Las propuestas y proyectos sobre la coordinación y centralización de los asuntos internacionales como herramienta para mejorar la paz existían desde mucho antes, pero casi nunca recibieron una aceptación general por parte de las grandes potencias. De hecho, como veremos más adelante, la falta de consenso entre los países de mayor gravitación en el orden internacional continúa siendo el principal obstáculo para la adopción de decisiones en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el equivalente actual al concierto europeo del siglo XIX (Orakhelashvili, 2023). Así lo reconoció la representante permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas cuando afirmó: “Deadlock has often prevented progress” (Thomas-Greenfield, 2022).

Como señala Oddone (2024),

> Reconozcamos que las Naciones Unidas fue una idea ambiciosa y hasta “naïve” en algunos sentidos y extremadamente cínica en otros. Y que fue pensada en un momento en que el mundo se desangraba, el viejo orden se demolía a cañonazos y cuando hasta Churchill o Stalin necesitaban creer en algo… Fue una idea,

> algo que intentó ser nuevo y un camino distinto. Pero con una "falla de fábrica": En los temas de seguridad y "lo que huele a pólvora" se apostó al futuro sacando una foto del mundo en 1945 y organizando su devenir en torno a ella. Con el grave problema que una foto es eso, una foto. Sin posibilidad ninguna de ser modificada. Con los años se ha puesto sepia y lo que se intenta desde entonces es hacer "Photoshop" (sin éxito).

La arquitectura del sistema multilateral vigente surgió después del final de la Segunda Guerra Mundial. Las Naciones Unidas son ampliamente consideradas como el símbolo del multilateralismo: "un lugar para la diplomacia multilateral" (Karns y Mingst, 2015: 95). Era una época en la que las potencias occidentales liberales, encabezadas por Estados Unidos y el Reino Unido, diseñaron y dominaron el orden mundial. En el Sur Global comenzaron a surgir nuevos Estados independientes, producto del proceso de descolonización, que aspiraban a "alcanzar" al primer mundo a través de la industrialización y el crecimiento. Sin embargo, casi ochenta años después, ese objetivo, como muchos otros, no ha sido alcanzado.

Si bien ha habido avances, la necesidad de una mayor cooperación institucional global ha seguido creciendo. No obstante, contrariamente a lo esperado, la oferta actual de cooperación parece estar disminuyendo. Ello en áreas tan diversas como la proliferación nuclear, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático, la inestabilidad de los mercados financieros y el ciberespacio, entre otras. Los instrumentos de cooperación internacional son cada vez más inadecuados para la tarea y pueden incluso estar involucionando. De hecho, la mejor manera de describir el sistema multilateral actual es decir que sufre un estancamiento causado por la combinación de una creciente multipolaridad, inercia/fragmentación institucional y problemas cada vez más

complejos.

No se trata de una situación que se haya producido recientemente. Más de una década atrás, en 2013, ya se hablaba de una parálisis o estancamiento en el proceso de globalización y surgía como interrogante por qué la cooperación internacional estaba fallando cuando más se la necesitaba. Held y sus colegas Thomas Hale y Kevin Young observaron que el multilateralismo parecía fracasar frente a desafíos planetarios, como la protección del medio ambiente, el comercio internacional y la seguridad (Hale *et al.*, 2013). El argumento central de este trabajo fue que el orden multilateral de posguerra impulsó una extraordinaria fase de progreso económico y social, que a su vez incrementó la interdependencia entre los países, estableciendo las condiciones para el surgimiento de desafíos globales de complejidad sin precedentes, aunque finalmente terminó afectando la capacidad de las instituciones internacionales para responder a estos desafíos (Arredondo, 2020: 38).

Las cuatro brechas en el sistema multilateral

La conformación institucional y legal del orden internacional nos permite observar cuatro *brechas* en el sistema multilateral: a) jurisdicción; b) participación; b) incentivos; e d) información (HLAB, 2022: 5).

En primer lugar, la brecha de *jurisdicción* aparece porque los Estados no se hacen responsables de una serie de externalidades que se producen más allá de sus fronteras, por ejemplo, los grandes contaminadores no enfrentan repercusiones por los efectos globales de sus actividades, o las regulaciones financieras nacionales pueden desencadenar *shocks* masivos en todo el mundo sin que haya una respuesta correspondiente de alguna institución internacional. Si bien existen obligaciones legalmente exigibles en materia de responsabilidad internacional de los Estados, no hay una norma

de aplicación general que regule los efectos globales de su conducta. En consecuencia, una significativa cantidad de reglas no son *vinculantes* (por ejemplo, el Acuerdo de París sobre cambio climático), o no son completamente *globales* (por ejemplo, los acuerdos de seguridad colectiva tales como la OTAN, AUKUS, etc.), o se aplican de manera *selectiva* (por ejemplo, el Tratado de No Proliferación, los Pactos sobre derechos humanos, etc.). En un sistema de esta naturaleza, sin mecanismos de aplicación centralizados, movilizar la presión política de un amplio número de Estados es fundamental para tener esperanzas de cumplimiento/aplicación de las normas acordadas.

En segundo lugar, la brecha de *participación* surge del hecho de que las relaciones internacionales siguen estando controladas primariamente por los Estados, a pesar del papel cada vez mayor de los actores no estatales (ONG, sociedad civil, empresas, etc.) y de percibirse un claro cambio respecto de las corporaciones multinacionales que se han transformado en actores influyentes en todo el mundo. Grandes poblaciones del Sur Global enfrentan limitaciones prácticas y económicas de acceso a los sistemas de salud pública y es muy poco probable que vean los beneficios del crecimiento del mercado.

La brecha de *incentivos* puede apreciarse notoriamente en la esfera internacional, ya que las relaciones altamente competitivas entre los Estados conducen a asimetrías de información, proteccionismo y, en última instancia, decisiones que no son óptimas para el conjunto. Es evidente que todos estaríamos mejor a largo plazo si pasáramos a la energía limpia, pero los países en desarrollo en particular ven como una *pérdida injusta* a corto plazo si se les obliga a abandonar formas más baratas de energía después de que otros Estados las han utilizado para desarrollarse, lo que lleva a algunos países a reclamar responsabilidades comunes pero diferenciadas (Stone, 2004). Como vimos en la respuesta a la covid-19, algunos

países, particularmente los de mayor gravitación en el escenario internacional, acumularon vacunas para sí mismos, incluso cuando la distribución global equitativa de la vacuna sería el mejor resultado para la población mundial.

Finalmente, la gobernanza global de los bienes públicos adolece de una brecha de *información*, que también puede considerarse como un problema de *incertidumbre*. En un mundo donde los flujos de información fueran correctos, la humanidad se beneficiaría de una coexistencia pacífica o de si se adoptaran las acciones necesarias para limitar el calentamiento global, entre otras cuestiones. Sin embargo, nuestra información sobre estos beneficios –y en particular la cadena causal entre las acciones que tomamos ahora y las mejoras a largo plazo– es pobre y está mal distribuida. Parte de ello es producto de estrategias nacionalistas deliberadas y proteccionismo: en un mercado global altamente competitivo, los países acumularán recursos y contaminarán si se les da la posibilidad de obtener ganancias a corto plazo, negándose a reconocer información sobre el daño que esas acciones podrían causar. La industria minera es una muestra de ello. Otro ejemplo es el uso continuo de energía basada en carbón, al igual que las protecciones nacionales para industrias dañinas, como la deforestación o formas insostenibles de agricultura.

Estas brechas en los regímenes de gobernanza global se han visto ampliadas por el estancamiento internacional causado por una combinación de fragmentación institucional e inercia, junto con el aumento del proteccionismo nacional en muchas partes del mundo (Arredondo, 2020a: 6). Todo ello apunta inexorablemente a la necesidad de reformar el sistema multilateral actual.

La necesidad de reformar la arquitectura del sistema multilateral

Existe consenso respecto a que las instituciones internacionales

están mejor equipadas para resolver problemas globales de manera efectiva y eficiente y que sus procesos se benefician de un alto grado de profesionalismo y legitimidad democrática (Blum, 2008: 325). El secretario general de las Naciones Unidas insistió en que "La cooperación multilateral es el corazón mismo de las Naciones Unidas, su razón de ser y su visión rectora" (Guterres, 2023). Indudablemente, la creación de las Naciones Unidas en 1945 constituyó el mejor intento de la humanidad para procurar evitar que se repitieran los horrores de flagelos de anteriores conflictos armados y buscar herramientas para promover el progreso económico y social de todos los pueblos. En la segunda mitad del siglo XX se produjo una expansión significativa de diferentes organizaciones internacionales, formales e informales, que han hecho de su núcleo el fortalecimiento de la cooperación internacional en la búsqueda de prevenir, contener o limitar los efectos de los diversos desafíos globales que enfrenta la sociedad internacional.

En sus casi ochenta años de existencia, el sistema multilateral se ha mantenido unido y ha obtenido algunos logros relevantes. Los instrumentos y mecanismos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas han desempeñado un papel crucial en prevenir una tercera guerra mundial. La promoción de la paz y la diplomacia preventiva han contribuido significativamente a poner fin a conflictos en diversas partes del planeta. La participación de las Naciones Unidas fue esencial en el proceso de descolonización y la obtención de independencia para 80 antiguas colonias que ahora forman parte de la Organización. Además, fue un catalizador del progreso económico y social, dado que contribuyó a la reducción de la pobreza y el hambre, a la erradicación de enfermedades, y promovió el reconocimiento y respeto de los derechos humanos fundamentales. Las soluciones multilaterales a problemas globales, desde la protección de la capa de ozono

hasta la erradicación de la poliomielitis, han sido sometidas a pruebas y demostrada su eficacia. Es lo que, en contraposición a la foto de 1945, Oddone (2024) llama “la película”:

> en todos los demás temas, se comenzó a filmar una película. Un poco porque nadie sabía bien qué hacer, otro poco porque a nadie le interesaba demasiado ya que el corazón del sistema eran los temas de paz y guerra. Que “se hiciera camino al andar”. Y la gran sorpresa fue que funcionó, y funcionó y funciona muy bien. Porque se fue adaptando a los tiempos, digirió la incorporación de 140 Estados nuevos, los cambios gigantescos que produjo y produce la humanidad y fue creando “un lenguaje universal”. ¿Es poco? En términos de resultados, poquísimo. En términos de años y comparado con los procesos políticos vividos por Estados y entidades políticas humanas, un abrir y cerrar de ojos. Ochenta años es nada.

A pesar de ello, este sistema multilateral, surgido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, ya no es adecuado para su propósito actual (Ang, 2023: 1). Las sombras en el recorrido histórico de las instituciones multilaterales muestran la necesidad de emprender un proceso de reformas que las saque de su estancamiento y las torne efectivas y eficaces para alcanzar los objetivos previstos al momento de su constitución. Se trata de un proceso complejo, que debe abordarse de manera gradual y progresiva, buscando conseguir el consenso necesario entre sus miembros y, en particular en el caso de las Naciones Unidas, el de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin cuya anuencia la reforma no sería posible (Kennedy, 2006: 171). A comienzos de 2024, el secretario general, Antonio Guterres, en su intervención en la tercera cumbre del Grupo de los 77 (G-77) y China, afirmó que “el actual sistema internacional está desfasado, fuera de tiempo y de lugar”, ya que se estableció cuando muchos países del G-77 aún estaban colonizados. Asimismo, se manifestó a favor de la

reforma del Consejo de Seguridad, afirmando que está paralizado por divisiones geopolíticas y que su composición no refleja la realidad del mundo actual (Guterres, 2024).

Esa necesidad de reforma ya había sido puesta de manifiesto al finalizar la Guerra Fría. El 3 de diciembre de 1993, la Asamblea General (AGNU) adoptó la Resolución 48/26: Cuestión de representación equitativa y aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad, en la que reconoció

> la necesidad de revisar la composición del Consejo de Seguridad y las cuestiones conexas teniendo en cuenta el aumento considerable del número de Miembros de las Naciones Unidas, en particular de los países en desarrollo, así como de los cambios en las relaciones internacionales.

Además decidió establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta para considerar todos los aspectos de la cuestión del aumento del número de miembros y otros asuntos relacionados con el Consejo de Seguridad (AGNU, 1993). Más de tres décadas después, ese organismo continúa reuniéndose, sin resultados tangibles.

En la *Declaración del Milenio*, los jefes de Estado y de gobierno resolvieron intensificar sus esfuerzos para lograr una reforma integral del Consejo en todos sus aspectos (AGNU, 2000, par. 30), y en el *Documento Final* de la Cumbre Mundial de 2005, los jefes de Estado y de gobierno expresaron su apoyo a una reforma temprana del Consejo de Seguridad (AGNU, 2005, par. 153), enfatizando que “las Naciones Unidas deben responder a las necesidades de la totalidad de sus miembros, ser fieles a sus principios fundacionales y estar adaptadas para llevar a cabo su mandato” (AGNU, 2005, par. 148).

En su sexagésimo segundo período de sesiones, la AGNU decidió comenzar, a partir de las propuestas de los Estados

miembros, negociaciones intergubernamentales de buena fe, con respeto mutuo y de manera abierta, inclusiva y transparente, en sesiones plenarias oficiosas, sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo, con el objetivo de buscar una solución que pudiera contar con la más amplia aceptación política posible de los Estados miembros (Decisión 62/557: Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas). A través de esta Decisión, los Estados miembros subrayaron que las negociaciones intergubernamentales deberían basarse en cinco cuestiones clave: categorías de miembros, la cuestión del veto, representación regional, tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado y métodos de trabajo del Consejo, y la relación entre el Consejo y la Asamblea General. En los años subsiguientes, la AGNU adoptó decisiones en cada sesión (véanse las Decisiones 63/565 B, 64/568, 65/554, 66/566, 67/561, 68/557, 69/560, 70/559, 71/553, 72/557, 73/554, 74/569, 75/569, 76/572 y 77/559). Después de dieciséis años de debates infructuosos, el *impasse* diplomático persiste, en parte, porque los Estados miembros nunca han acordado negociar sobre la base de un texto único.

El 9 de enero de 2020 se realizó un debate abierto organizado por Vietnam titulado *Defensa de la Carta de las Naciones Unidas*. En esa oportunidad, el Consejo adoptó una declaración presidencial que reafirmó su compromiso con el multilateralismo y el papel central de las Naciones Unidas y reconoció la importancia de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo del derecho internacional (CSNU, 2020). El 14 de diciembre de 2022, durante la presidencia del Consejo de Seguridad por parte de la India, se llevó a cabo un debate abierto sobre el tema *Nueva orientación para el multilateralismo reformado*

(CSNU, 2022), ocasión en la que muchos oradores pidieron un uso limitado del poder de veto, así como una mayor representación para las regiones subrepresentadas. En particular, los representantes de Francia y el Reino Unido expresaron su apoyo a asientos permanentes para Brasil, Alemania, India y Japón. Sin embargo, los Estados discreparon sobre el camino a seguir para la expansión de la membresía y las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo.

Por su parte, el 26 de abril de 2022, la Asamblea General adoptó una importante resolución que estipula que la Asamblea General se reunirá en un plazo de diez días cada vez que se emita un veto en el Consejo de Seguridad (AGNU, 2022). El tratamiento del veto de Estados Unidos al proyecto de resolución sobre el cese del fuego en Medio Oriente, plasmado el 8 de diciembre de 2023 (DW, 2023), será el primer test del funcionamiento de esta resolución.

Actualmente, las negociaciones intergubernamentales tienen lugar sobre la base de un número de propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, entre las que se destacan el modelo presentado por México, el presentado por Liechtenstein, el presentado por San Vicente y las Granadinas en nombre del grupo L.69 y el presentado por Brasil, Alemania, India y Japón –el G-4– (AGNU, 2023).

Las reuniones se han venido sucediendo sin que puedan vislumbrarse progresos que permitan un atisbo de solución en el futuro cercano. En abril de 2023, el Consejo de Seguridad llevó a cabo un debate abierto sobre *Multilateralismo eficaz mediante la defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas*, en el que se pusieron nuevamente de manifiesto visiones encontradas sobre el sistema internacional y el multilateralismo. China y Rusia reiteraron que el sistema multilateral debe ser inclusivo y expresaron su preocupación por las reglas internacionales que una minoría de Estados

impone al mundo (CSNU, 2023). China y Rusia han afirmado su oposición a lo que las potencias occidentales denominan "un orden basado en reglas". Este orden basado en reglas se ha utilizado para exigir a ciertos Estados que cumplan las normas jurídicas internacionales existentes a las que en realidad no han dado su consentimiento y, por lo tanto, no están obligados (Dugard, 2023: 230). El término "orden basado en reglas" desdibuja la distinción entre reglas vinculantes y no vinculantes, y da la impresión de que todos los Estados y actores internacionales están sujetos a este orden, independientemente de si han dado su consentimiento o no a estas reglas (Talmon, 2019).

Los Estados "occidentales" y otros con ideas afines cuestionaron las razones de Rusia para convocar este debate abierto y afirmaron que la reunión tenía como objetivo desviar la atención de la agresión de Rusia contra Ucrania. Algunos participantes argumentaron que el Consejo no refleja las realidades geopolíticas actuales y exigieron una reforma estructural del órgano, expresando su preocupación por el uso del veto. La guerra en Ucrania ha puesto de relieve las importantes limitaciones a la acción del Consejo cuando están en juego los intereses de uno de los miembros permanentes con derecho a veto (Arredondo, 2022).

Durante la Asamblea General de 2023, se han llevado a cabo diversas reuniones plenarias oficiosas relativas a las negociaciones intergubernamentales sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad, el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relacionados con el Consejo. La última de ellas, al momento de finalizar este capítulo, tuvo lugar el 22 de enero de 2024, ocasión en la que los miembros volvieron a poner de manifiesto sus coincidencias y divergencias.

Si bien los Estados miembros hablan de la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad, el cambio sigue siendo difícil

de lograr después de décadas de debates. Los obstáculos a la reforma son considerables. Incluyen los grandes obstáculos procesales para enmendar la Carta de las Naciones Unidas, posiciones divergentes de los Estados miembros sobre el tamaño y las condiciones aceptables de cualquier ampliación, desacuerdo sobre las actuales disposiciones de veto y su posible extensión a nuevos miembros permanentes, y la persistente incertidumbre sobre si una ampliación plausible (incluso si hiciera al Consejo más representativo) mejoraría su funcionamiento (Patrick, 2023: 2). En 2023, las voces a favor de ampliar el Consejo se hicieron más fuertes, pero no ha habido consenso sobre cómo hacerlo. Cualquier cambio es extremadamente difícil e implica renegociar la Carta de las Naciones Unidas, lo que requiere el acuerdo de al menos dos tercios de los 193 miembros de la AGNU, así como del Consejo de Seguridad, incluidos aquellos que tienen el poder de veto (Leopold, 2023).

Brasil, Alemania, India y Japón (el G-4) han estado compitiendo por asientos permanentes en el Consejo de Seguridad durante décadas (Deen, 2024). Italia se opone a Alemania, Pakistán se opone a India, Argentina se opone a Brasil y los Estados africanos aún tienen que decidir quiénes serán sus candidatos, aunque buscan obtener dos asientos permanentes. Los países árabes también quieren tener un representante en el Consejo y los países del Benelux (Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) tienen su propia posición, por nombrar solo algunos intereses en competencia.

La Argentina forma parte del grupo Unidos por el Consenso, coordinado por Italia. Este grupo se ha manifestado a favor de la presencia de nueve miembros no permanentes de largo plazo (de entre 8 y 10 años) distribuidos entre grupos regionales, más dos puestos no permanentes adicionales con mandatos de dos años: uno para Europa del Este y otro para los pequeños Estados insulares en desarrollo y los Estados

pequeños. En cuanto al veto, la propuesta plantea opciones, incluida la abolición o su restricción respecto de resoluciones importantes referidas al uso de la fuerza.

La posición argentina se remonta a los primeros años posteriores a la firma de la Carta de San Francisco. Como recuerda Zlata Drnas de Clément:

> Entre los grandes objetivos que se impuso Argentina durante los primeros años de vida de las Naciones Unidas, figuran: la abolición del derecho de veto y la defensa del principio de universalidad, proponiendo fortalecer el rol de la Asamblea General frente al Consejo de Seguridad (2001: 4).

Ya en la segunda sesión de la AGNU, el representante argentino sugirió convocar a una Conferencia General para abordar la eliminación del derecho de veto. José Arce sostenía que, aunque el derecho de veto fue necesario temporal y estratégicamente en la Conferencia de San Francisco, las circunstancias habían cambiado. Al invocar la cláusula *rebus sic stantibus*, afirmaba que los Estados ya no estaban obligados a respaldar el derecho de veto. Arce logró que el 14 de abril de 1949 la Asamblea General adoptara la Resolución 267/III, que recomendaba restringir el derecho de veto exclusivamente a las decisiones que debía tomar el Consejo de Seguridad dentro del marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (Ortíz de Rozas, 1995: 22).

Francia y Gran Bretaña han pedido desde hace mucho tiempo que se amplíe el Consejo, pero han omitido pronunciarse sobre la cuestión del veto (Francia, 2024). En su discurso ante la AGNU en 2021, el presidente de los Estados Unidos, Joe Biden, pidió aumentar los representantes permanentes y no permanentes, incluidos escaños para África y América Latina y el Caribe, y señaló que creía que había llegado el momento de que esta institución sea más inclusiva

para que pueda responder mejor a las necesidades del mundo actual (Biden, 2021). Su representante permanente ante las Naciones Unidas, Linda Thomas-Greenfield, realizó comentarios similares al tiempo que destacó que el veto debía utilizarse de manera responsable, señalando que los Estados Unidos se abstendrían de utilizar el veto excepto en situaciones extraordinarias.

Las conversaciones en las Naciones Unidas, previstas para 2024 y 2025, pueden interpretarse como esfuerzos ambiciosos para obtener informes del secretario general, además de informes de la sociedad civil, de cara a la Cumbre del Futuro en 2024 y la Cumbre Social Mundial en 2025. Ello ha llevado a hablar, incluso a los más optimistas propulsores de la reforma de la Organización, de "muerte por cumbre" (Weiss, 2023). La insuficiencia de la actual solución de los problemas globales es notoria. Sin embargo, por ahora solo se escucha retórica que no se traduce en acciones concretas que indiquen que el camino real para alcanzar una reforma haya comenzado a transitarse.

Los aspectos políticos y jurídicos de la reforma

La diplomacia multilateral tiene aspectos políticos y legales que son factores esenciales a considerar. La realidad política básica es que varias grandes potencias operan como importantes centros de poder en los asuntos internacionales y que la cooperación entre ellos es vital para la viabilidad y aceptabilidad general de las políticas y decisiones acordadas en los procesos multilaterales.

Una de las características del sistema internacional es la ausencia de un órgano legislativo centralizado, así como de un órgano que instrumente la aplicación coactiva de las normas. El proceso de formación del derecho internacional se produce, primariamente, a través de la actuación de los Estados, quienes, al manifestar su consentimiento en obligarse por determinadas normas, a través de los métodos que el derecho internacional

considera válidos para ello, crean normas que se obligan a acatar. Por otra parte, la aplicación de las normas reside fundamentalmente en la actuación voluntaria de los sujetos.[2] En ocasiones, aparece un órgano internacional dotado del poder de coacción y sanción (el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando actúa en el marco de las competencias que le atribuye el Capítulo VII de la Carta), aunque para que ello ocurra se requiere previamente que los Estados miembros de la Organización le hayan otorgado esa competencia, autorizándolo a actuar y obligándose a acatar las resoluciones que este adopte. Una dificultad adicional es la falta de un sistema de sanciones institucionalizado.

El sistema internacional (en sus aspectos jurídicos, políticos y económicos) que existe desde Westfalia supone que cada unidad política es soberana y forma parte del sistema multilateral. Uno de los corolarios del principio de igualdad soberana es que los sujetos originarios de la comunidad internacional, esto es, los Estados, se encuentran en un mismo plano jurídico y, por lo tanto, carecen de capacidad de dictar normas unos a otros. En este sentido, Tickner observa que la soberanía o autonomía es esencialmente equivalente a la soberanía *legal*, un ejemplo clásico de la cual es el principio de "un Estado, un voto", que se aplica a la Asamblea General de las Naciones Unidas (Tickner, 319). Pero aunque los Estados se encuentran en un plano de igualdad formal –la igualdad soberana–, existe un alto grado de desigualdad *material* o *real* (Arredondo, 2021a: cap. II). Es lo que Krasner llama "hipocresía organizada" (Krasner, 1999). Aun cuando las obligaciones están claramente establecidas, la soberanía y el interés nacional tienden a conducir a incumplimientos sin que existan mecanismos de aplicación significativos.

Desde el punto de vista jurídico, el multilateralismo no puede ser viable sin la voluntad de las grandes potencias, como partes interesadas, de cumplir con los instrumentos normativos

pertinentes. Ello se traduce en la aceptación de algunas restricciones a sus decisiones políticas y a su libertad de acción. En ambos sentidos, el multilateralismo prevé el uso del poder combinado de las grandes potencias para aumentar la proporción de orden y, en consecuencia, reducir la proporción de caos en los asuntos internacionales que probablemente crecería si las relaciones entre las grandes potencias no estuviesen coordinadas.

Sin embargo, vivimos en un mundo en el que la capacidad de "producir orden o generar desorden" para influir en los "resultados globales" no depende solo de las grandes potencias (incluso entre ellas, la distribución del poder sigue siendo asimétrica), sino también de actores no estatales como instituciones, corporaciones y movimientos sociales que utilizan recursos materiales (riqueza y poder militar) y no militares (especialmente nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial y otras que tienen al menos un doble uso) e ideacionales. La multipolaridad del pasado fue gestionada por las grandes potencias a través de un sistema de equilibrio de poder, incluido el sistema de conciertos del siglo XIX, el colonialismo y con escasas instituciones multilaterales. Sin embargo, el nuevo orden mundial debería estar moldeado por una mayor variedad de actores (Acharya y Plesch, 2020: 228-229).

Las falencias del sistema multilateral actual muestran precisamente la escasa coordinación, cuando no directamente el rechazo, para cumplir con sus obligaciones por parte de algunos países de mayor gravitación en el orden internacional. Los Estados coexisten sin estar sujetos a ningún gobierno superior o autoridad que no derive su legitimidad del consentimiento del Estado. Cada Estado es autónomo a la hora de definir y perseguir sus prioridades políticas (interés nacional) y realizar su propia evaluación de los riesgos o beneficios subyacentes. Chimni afirma que las instituciones

internacionales, como las Naciones Unidas, plantean cuestiones para el debate colectivo, procurando definir un marco normativo y alineándose con los intereses de los Estados dominantes (Chimni, 2006: 15). Estas organizaciones internacionales, al validar y legitimar las normas internacionales, tienden a engullir las ideas contrahegemónicas y diluyen el debate.

La noción de que los Estados cooperan entre sí en la medida que convenga a sus intereses nacionales es un dato de la realidad. Webster afirmaba que, en la mayoría de los períodos de la historia, ha habido un equilibrio de fuerzas en el mundo y durante muchos siglos ha existido una comunidad de naciones que incluso los Estados más poderosos deben tener en cuenta. Sus problemas diplomáticos suelen ser tan difíciles como los de sus vecinos más débiles. La diplomacia multilateral se convierte en gran medida no tanto en una relación entre dos Estados como en un complejo de relaciones dentro de grupos de Estados y entre diferentes grupos de Estados. No hay dos gobiernos que negocien sin ser plenamente conscientes del efecto de sus acciones en otros. Las relaciones internacionales, ya sea en conferencias formales o informales, deben ser multilaterales (Webster, 1961: 3). Sin embargo, la cooperación multilateral no se materializará sin que se cumplan ciertas condiciones previas.

Los países de mayor gravitación en el escenario internacional deberían buscar oportunidades de compromiso para evitar flagelos innecesarios. Esta opción no siempre será factible, ya que los intereses de las potencias en ocasiones resultarán irreconciliables. Sin embargo, aún es posible que las principales potencias encuentren algún terreno común para gestionar las consecuencias de los conflictos que las dividen. Sería un error que Estados Unidos, China, India, Rusia u otros Estados permitieran que sus diferencias bloquearan intentos de cooperación, ya que ello inexorablemente llevaría a un

aumento de la inestabilidad en una era de tensiones extendidas (Gowan, 2021).

Pero la reforma de las instituciones multilaterales no depende únicamente de las grandes potencias o de aquellas con derecho a veto. La cooperación y las políticas exteriores de diferentes actores regionales de Asia, África y América Latina son esenciales para alcanzar una reforma del sistema multilateral. Es obvio que no todos los Estados tienen capacidades de agencia para actuar, pero existe consenso en torno al hecho de que los Estados periféricos deben ser primero reconocidos y aceptados por los guardianes sistémicos/ jerárquicos como actores que pueden ejercer plenamente su agencia en las jerarquías globales. Aquellos Estados que están en la periferia necesitan insertarse en jerarquías globales, en las que deben crear espacios de agencia. La inserción significa ser reconocido por las principales potencias sistémicas como una parte relevante del sistema multilateral (Chagas-Bastos, 2024: 44).

La *inserción* real y efectiva en el sistema multilateral genera una dinámica inclusiva, que contrarresta tendencias de exclusión o marginación deliberada (Lascurettes, 2020). La inclusión sugiere una participación *de facto* dentro de un marco jerárquico, interviniendo activamente en la toma de decisiones y la generación de normas. Cuando un Estado periférico busca la inclusión, debe crear espacios de agencia e intentar insertar en el sistema una *reivindicación marginal*, es decir, una demanda que ni siquiera ha llegado a la etapa de ser mal reconocida o reconocida, y es totalmente ignorada por el sistema. La ausencia de reconocimiento y de una voz obstaculiza las acciones de un Estado en el sistema internacional. Cuando se margina la demanda de reconocimiento de un Estado, su acción se ve significativamente restringida (Chagas-Bastos, 2024: 47).

Las acciones de los Estados de menor gravitación en el sistema multilateral deben basarse en el entendimiento de que

la única manera de avanzar sus intereses es priorizar las interacciones estratégicas con las grandes potencias, buscando preservar en todo momento su margen de autonomía relacional y situándose en un espacio equidistante entre los países más poderosos. Es lo que se ha dado en llamar el "no alineamiento activo" (Fortin *et al.*, 2021). Esto puede ayudar a aumentar su capacidad para actuar de forma independiente dentro de las estructuras de las instituciones internacionales, lo que solo puede lograrse mediante su inclusión, que requiere el compromiso de las grandes potencias.

El problema de la inclusión es una experiencia compartida por todos los Estados que no ocupan posiciones privilegiadas en la jerarquía global. En particular, los Estados de América Latina y el Caribe, considerados tradicionalmente como amigos del multilateralismo, parecen haber quedado atrapados entre su participación activa en la arquitectura multilateral y la comprensión de que estas instituciones, aún imperfectas, representan el único enfoque eficaz para encontrar soluciones a problemas comunes.

Estos países tienen mucho en juego en este esfuerzo, ya que su destino como potencias medias con una tradición multilateral activa depende de las normas, las instituciones internacionales y la acción colectiva. Sin embargo, un análisis de la cooperación en la región presenta un panorama ambiguo, ya que ciertos valores, como la democracia y los derechos humanos, son sostenidos por algunos Estados y ninguneados por otros, que persiguen principalmente sus propios intereses políticos (Feldman *et al.*, 2019). Las últimas dos décadas han sido testigo de cómo la proximidad ideológica ha cobrado una mayor relevancia que los valores y las normas. Las crisis en Venezuela y Nicaragua muestran la naturaleza ambigua de la cooperación multilateral en la interfaz entre la estabilidad regional y los propios intereses políticos de los países.

El fortalecimiento del multilateralismo comercial es más

que nunca necesario en tiempos de fragmentación geoeconómica. En una reunión a comienzos de 2024, los países latinoamericanos "reconocieron que ningún Miembro puede abordar por sí solo los desafíos a los que se enfrentan en un mundo cada vez más interconectado" y manifestaron "que estos desafíos debían constituir un llamado a la reflexión, la adaptación y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio basado en normas, contando con un sistema de solución de diferencias completamente operativo" (MRE Chile, 2024).

La República Argentina se ha pronunciado tradicionalmente a favor de un sistema internacional basado en normas, sin dejar de reconocer la necesidad de reformular los instrumentos y reglas, a fin de construir un multilateralismo efectivo, un sistema internacional de comercio justo, abierto e inclusivo, y favorecer el desarrollo sostenible. El interés argentino es avanzar en los ámbitos regional y multilateral para mejorar la seguridad y la prosperidad de sus ciudadanos a través del incremento de la cooperación frente a estos desafíos globales. Como lo señaló el presidente Alberto Fernández con ocasión de la 78.º sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

> Los problemas del mundo exigen soluciones. Ya diagnosticamos los problemas. No podemos seguir hablando de ellos mientras caminamos en una cornisa. Los riesgos de perpetuar este presente son muy altos… La Argentina considera al multilateralismo como la mejor herramienta para encontrar soluciones compartidas a los problemas comunes. Refleja nuestra vocación de actuar solidariamente y cooperar en la búsqueda del bienestar colectivo (MP Argentina, 2023).

Cuando la cooperación multilateral no redunda en interés común de todos los Estados miembros, los asuntos

internacionales pueden tomar un giro unilateralista. A diferencia del multilateralismo, el unilateralismo se refiere aquí a la falta de voluntad de los Estados para adoptar soluciones multilaterales y, consecuentemente, limitar su libertad, o a su alejamiento de los marcos e instituciones multilaterales existentes en favor de acciones o agendas políticas respaldadas por algunos, pero no por la mayoría de los actores internacionales. Es lo que se denomina la "diplomacia de la retirada" (Arredondo, 2020).

Esas tendencias unilateralistas, como la de los Estados Unidos de Trump, producen reacciones de aquellos Estados que están persuadidos de que la mejor manera de enfrentar los desafíos globales es con respuestas globales. Francia y Alemania pergeñaron la conformación de una Alianza para el Multilateralismo en la 74.ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta propuesta ya había sido enunciada por el ministro de Relaciones Exteriores germano, Heiko Maas, por primera vez en un discurso de julio de 2018 en Tokio, donde señaló que Japón y Alemania habían sido hasta ahora "tomadores de normas" y manifestó que debían convertirse en "formadores de normas". Los países que conforman esta alianza (Argentina, entre ellos) consideran que el orden multilateral "basado en reglas" está experimentando su crisis más grave desde 1945. "Para contrarrestar esta tendencia, los Estados con ideas afines deben hacer una causa común y redoblar sus esfuerzos para promover el multilateralismo".

El propósito de esta iniciativa es demostrar que una "mayoría silenciosa" de los Estados miembros de las Naciones Unidas sigue comprometida con el "multilateralismo y las Naciones Unidas". Durante demasiado tiempo, la comunidad internacional ha permanecido en silencio, creyendo que los beneficios de la cooperación internacional eran evidentes. De ahora en adelante, "los Estados comprometidos con el multilateralismo deben darse a conocer y unir fuerzas y voces".

Mass y su colega francés Jean-Yves Le Drian visualizaron esta "red global de Estados con ideas afines" como una plataforma flexible para estimular la cooperación en temas que van desde el sistema multilateral de comercio a los derechos humanos, las armas nucleares, el cambio climático y el ciberespacio. De este modo, la alianza permitiría que coaliciones cambiantes se unieran en torno a intereses compartidos, "para lograr la máxima efectividad a través de geometría variable y membresía fluida".

La Alianza para el Multilateralismo es un concepto oportuno en un mundo donde el liderazgo de Estados Unidos se encuentra cuestionado. Sin embargo, como señala Stewart Patrick, tres preguntas determinarán si finalmente tiene éxito. Primero, ¿procurarán estos países democráticos llenar el vacío de liderazgo dejado por los Estados Unidos, reafirmando su apoyo a un orden mundial abierto y basado en normas? En segundo lugar, ¿encontrará este grupo de democracias mayoritariamente occidentales suficientes puntos en común con la membresía más amplia de la ONU en las normas multilaterales fundamentales de cooperación pacífica, incluidas las relacionadas con la soberanía y el uso de la fuerza? Finalmente, ¿facilitará la alianza la aparición de coaliciones flexibles que resuelvan problemas para enfrentar desafíos desde el cambio climático y el comercio hasta la ciberseguridad y el terrorismo transnacional? (Patrick, 2019).

Un elemento de presión adicional sobre el sistema multilateral es la tendencia a la conformación de alianzas reducidas entre Estados en torno a intereses compartidos, entre los que se cuentan particularmente los países del Sur Global, que procuran obtener mayor peso y voz en las estructuras de gobernanza global. La Asamblea General de las Naciones Unidas de 2023 se inauguró inmediatamente después de la cumbre de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que invitó a seis nuevos países a unirse, invitación que la

Argentina aceptó inicialmente, pero que el nuevo gobierno declinó posteriormente (Télam, 2023). Fue seguida rápidamente por la cumbre del G-20, que dio la bienvenida a la Unión Africana (UA) como participante pleno. Mientras tanto, "Occidente" redobló su compromiso con el G-7 y la OTAN.

Si bien las Naciones Unidas siguen siendo el principal marco para la cooperación internacional, en la práctica, los países repetidamente buscan circunvalar a la Organización en favor de organismos selectivos que comprenden países con intereses y/o ideologías compartidas. Este fenómeno no es exclusivo del Sur Global. Estados Unidos fue pionero en este enfoque *ad hoc* (o a la carta) de acción colectiva tras el fin de la Guerra Fría, y continúa girando entre diversas plataformas. El secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken, se ha mostrado partidario de esta estrategia de "geometría diplomática variable", ya que le permite a Washington formar coaliciones que son "realmente adecuadas para su propósito". Lo nuevo es que muchos otros Estados (grandes, medianos y pequeños) han aprendido a jugar el mismo juego. Estas tendencias se han intensificado en el contexto de la invasión rusa de Ucrania, la profundización de la competencia geopolítica chino-estadounidense y la creciente brecha entre países desarrollados y en desarrollo.

Se trata de una decisión de política exterior que cada Estado debe evaluar de acuerdo con sus intereses, pero marginar a las Naciones Unidas u otras instituciones multilaterales globales parece prematuro además de imprudente. A pesar de todos sus defectos, la Organización sigue siendo un foro indispensable entre instituciones en competencia, especialmente para los países en desarrollo, que a menudo son excluidos de los clubes *minilaterales*.

El impulso para reformar la arquitectura institucional es comprensible. Casi ocho décadas después de su creación, el Consejo de Seguridad conserva los mismos cinco miembros

permanentes. Sin embargo, desde 1945 han surgido actores importantes como India, Brasil, Japón y Alemania (el denominado "G4"), entre otros. Aunque el número total de miembros de las Naciones Unidas casi se ha cuadruplicado (de 51 a 193 Estados miembros) gracias a la descolonización y la disolución de Estados multiétnicos, la composición del Consejo se ha ampliado solo una vez, en 1965, cuando la adición de cuatro escaños electos hizo crecer el Consejo de 11 a 15 miembros.

En su intervención en el debate anual de la AGNU sobre el Consejo de Seguridad, el presidente de la AGNU, Dennis Francis, dijo que "sin una reforma estructural, el desempeño y la legitimidad del Consejo inevitablemente seguirán sufriendo" (*UN News*, 2023). Sin embargo, la presión por la reforma de la arquitectura del sistema multilateral actual no es uniforme y varía según los temas. Esa demanda parece ser mayor en cuestiones tales como el cambio climático, los derechos humanos, la gobernanza de la seguridad global y las atrocidades masivas; mientras que otros asuntos como salud, el comercio y el sistema financiero internacional no han recibido atención similar. La atención responde obviamente a los intereses nacionales que cada Estado busca preservar. Por ejemplo, la Argentina ha reclamado de manera insistente por la reforma del sistema financiero internacional, señalando que

> El sistema financiero internacional no demuestra voluntad de adaptarse a un mundo que quiere recobrar equidad perdida. Por el contrario, solo busca imponer las mismas políticas ortodoxas que profundizaron la desigualdad y la miseria en el mundo. La arquitectura financiera mundial solo sirve para concentrar el ingreso y para marginar vastas regiones del mundo. Apuestan a la especulación antes que al desarrollo. Propician la mano de obra barata antes que la dignidad del trabajo (MP Argentina, 2023).

Como propone Países Bajos, es necesario un enfoque estratégico basado en tres pilares: proteger, fortalecer y reformar (Países Bajos, 2023: 28). Se debe *proteger* al sistema multilateral frente a desafíos que cuestionan el orden jurídico internacional y los derechos humanos. Al mismo tiempo, hay que *fortalecerlo* para que sea apto para los objetivos para los que fue creado, y *reformarlo*, cuando no lo sea, haciéndolo más representativo, coherente, eficaz, inclusivo y efectivo.

El establecimiento de una responsabilidad compartida para proteger, fortalecer y reformar el multilateralismo debe incluir necesariamente la reforma del Consejo de Seguridad. El objetivo es hacerlo más democrático, representativo, transparente y eficiente, lo cual, sin duda, contribuirá al fortalecimiento del sistema multilateral y al papel de la Organización en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, es necesario intensificar los esfuerzos tendientes a lograr una solución basada en el consenso y respaldada por el máximo apoyo político posible.

Reflexiones finales

El concierto europeo fue, al menos en su origen, un fenómeno regional, mientras que la estructura de paz y seguridad de las Naciones Unidas fue diseñada, desde el principio, como un marco legal global y es más representativa de lo que nunca fue el concierto europeo.

De las observaciones realizadas en este capítulo se sugieren dos conclusiones claves. Primero, el principio fundamental del multilateralismo, con todas sus limitaciones, mantiene plena vigencia. De hecho, este principio está validado y reivindicado por los retos del mundo contemporáneo. En segundo lugar, sin embargo, se puede decir que los valores y las instituciones del multilateralismo tal como están constituidos actualmente –y con ellos, las herramientas y presunciones conceptuales con las que se ha abordado el multilateralismo hasta ahora– están bajo

serios desafíos. No hay razón para concluir que el principio general del multilateralismo esté en crisis. El multilateralismo se refiere a la acción colectiva y cooperativa de los Estados –cuando sea necesario, en cooperación con actores no estatales– para abordar desafíos y problemas comunes cuando estos se gestionan mejor de manera colectiva a nivel internacional. Este principio persiste porque todos los Estados –que siguen siendo los actores clave, aunque no los únicos, en las relaciones internacionales– enfrentan vulnerabilidades mutuas y comparten interdependencia (Newman y Thakur, 2006: 531). Por ello, es importante distinguir entre el principio del multilateralismo y formas específicas de multilateralismo institucionalizado, ya que, aun con sus falencias, el sistema multilateral es resiliente y, con las reformas necesarias, es el instrumento esencial para responder a los desafíos y amenazas globales. Un mundo de *policrisis* requiere cooperación multilateral, transnacional e interdisciplinaria para ayudar a resolver problemas sociales apremiantes.

La trayectoria de la ONU exhibe luces y sombras, como es común en cualquier entidad humana. Dado que los primeros casi ochenta años de existencia de la Organización han sido marcados por un conjunto mixto de éxitos y fracasos, es razonable suponer que, a pesar de los avances, también enfrentaremos momentos de desafío y desilusión en las décadas venideras. Es poco probable que se produzca un colapso total de las Naciones Unidas. Sin embargo, es importante señalar que, aunque se reconozcan los méritos de propuestas que abogan por una reforma radical con una reestructuración constitucional extensa de la Organización, en la actualidad, esta posibilidad no parece factible.

La distinción entre el principio del multilateralismo y formas específicas de multilateralismo institucionalizado es un punto de partida de fundamental importancia. Si las Naciones Unidas experimentan algún cambio, es probable que sea un

proceso caracterizado por transformaciones parciales y graduales. Por lo tanto, se requiere un enfoque cauteloso y gradual de las reformas necesarias para sortear los obstáculos típicos que plantean las grandes potencias, las legislaturas nacionales y otros actores que se resisten al cambio. Las propuestas de reforma deben cumplir dos criterios: en primer lugar, ser mejoras mensurables y prácticas, y tener posibilidades razonables de obtener la aprobación de los gobiernos que controlan esta Organización.

La demanda de multilateralismo está impulsada por una combinación de lógicas estratégicas, normativas y funcionales. Aun si se descartara la noción de que el multilateralismo es bueno y deseable por sí mismo, las razones estratégicas y funcionales que lo sustentan podrían persistir o incluso aumentar (Acharya, 2016). Las potencias emergentes como China y la India, junto con las potencias tradicionales, consideran que el multilateralismo es importante para su estatus e influencia.

Los desafíos globales requieren de respuestas globales que ningún Estado o bloque puede resolver por sí solo. Esto pone de relieve que la necesidad y demanda del multilateralismo no es solo un imperativo moral, sino también una necesidad práctica.

A la par del surgimiento de nuevos conflictos, los existentes empeoran, como los de Medio Oriente, Ucrania, Venezuela, Sudán, Yemen, Etiopía y Myanmar, entre otros. Ello ha puesto de manifiesto cómo las grandes potencias han pasado de la cooperación a una rivalidad geoestratégica que limita la capacidad del mundo para responder (y mucho menos resolver) los conflictos internacionales mediante esfuerzos multilaterales. Sin embargo, aun cuando las relaciones entre Estados Unidos, China y Rusia se deterioran, existen oportunidades para mitigar y contener cooperativamente esos conflictos.

El multilateralismo puede ser percibido como un instrumento de los poderosos para implementar un sistema que

les permita mantener o aumentar sus posiciones de poder o como un refugio para los países de menor gravitación en el sistema internacional, que buscan preservar sus espacios de agencia y autonomía relacional frente a los poderosos. Tratándose de potencias medias o pequeñas, los países de América Latina se han mostrado partidarios del multilateralismo, ya que el sistema favorece la generación de regímenes internacionales (normas, principios y prácticas), cuyo objetivo primordial es moderar la actuación unilateral de las grandes potencias.

Dada su naturaleza inherentemente democrática, el multilateralismo se convierte en un instrumento ideal para que Estados pequeños y medianos puedan "dialogar" con las potencias en el escenario internacional. Sin embargo, acechados por la rivalidad estratégica entre los Estados Unidos y China y el surgimiento o resurgimiento de otros importantes actores internacionales, los países de la región se encuentran en una encrucijada frente a las presiones externas que los empujan a un alineamiento que no les resulta conveniente.

Si bien las diferentes crisis vienen generando múltiples llamados a la solidaridad global y a la reforma de las instituciones, aún resta por ver si el sistema multilateral actual puede responder de manera *efectiva*. Si esa respuesta depende de la actitud de los Estados, lo probable es que algunos utilicen la crisis para socavar todavía más el multilateralismo, como ya lo están haciendo, mientras que otros procurarán una solución multilateral y cooperativa. En cualquier caso, es necesaria una reforma de la arquitectura multilateral para responder eficazmente a los desafíos globales a los que se enfrenta la humanidad.

El multilateralismo y la diplomacia multilateral están vivos. Es de esperar que las instituciones multilaterales sean una parte importante de esta conversación y en el futuro respondan de una manera rápida, inclusiva y efectiva, como no

lo han hecho hasta ahora.

Referencias bibliográficas[3]

Acharya, A. (ed.) (2016). *Why Govern: Rethinking Demand and Progress in Global Governance*. Cambridge University Press.

Acharya, A. y Plesch, D. (2020). The United Nations. Managing and Reshaping a Changing World Order. *Global Governance*, 26, pp. 221-235.

AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas), Resolución 48/26, Cuestión de representación equitativa y del aumento del número de sus miembros, UN Doc. A/RES/48/26.

AGNU (2000). *Declaración del Milenio*, UN Doc. A/RES/55/2.

AGNU (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*, UN Doc. A/RES/60/1.

AGNU (2008). *El Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad*, UN Doc. A/RES/62/47.

AGNU (2022). Resolución 76/262, Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, 26 de abril de 2022, UN Doc. A/RES/76/262.

AGNU (2023). *Cartas y documento de las Copresidencias acerca de los elementos revisados sobre los puntos de convergencia y divergencia respecto de la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y asuntos conexos*. Disponibles en https://t.ly/EzjmI.

Ang, Y. Y. (2023). Reinventing Multilateralism: What to Do, What to Study, and Why. *Global Perspectives* 4 (1). Disponible en https://doi.org/10.1525/gp.2023.72709.

Arredondo, R. (2020). The Age of Disorder: Global Governance in COVID Times. *Paix et Sécurité Internationales*, 8, pp. 37-47.

Arredondo, R. (2020a). El asalto de Trump al derecho

internacional: su impacto en la OMC. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, tomo LXX mayo-agosto, N.° 165, pp. 197-225.

Arredondo, R. (2020b). La diplomacia de la retirada. *Clarín*.

Arredondo, R. (2022). América Latina ante el conflicto en Ucrania: una respuesta desde un orden internacional basado en normas. *Análisis Carolina* 9. Disponible en https://t.ly/4006o.

Arredondo, R. (2021). Multilateralismo: origen, crisis y desafíos. En M. Colotta (*et al.*), *Manual de relaciones internacionales*. Teseo.

Arredondo, R. (2021a). *Curso de Derecho Internacional Público*. Editorial Ad-Hoc.

Biden, J. (2021). Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly. New York, 21 de septiembre de 2021. Disponible en https://t.ly/7u08d.

Blum, G. (2008). Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law. *Harvard International Law Journal* 49 (2), pp. 323-379.

Chagas-Bastos, F. H. (2024). The challenge for the "rest": insertion, agency spaces and recognition in world politics. *International Affairs*, 100 (1), pp. 43-60.

Chimni, B. S. (2006). Third World approaches to international law: a manifesto. *International Community Law Review*, 8, pp. 3-27.

CSNU (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) (2020). *Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: defensa de la Carta de las Naciones Unidas*, UN Doc. S/PRST/2020/1.

CSNU (2021). Debate abierto: *Nueva orientación para un multilateralismo reformado*, UN Doc. S/PV.9220.

CSNU (2022). Debate abierto: *Nueva orientación para un multilateralismo reformado*, UN Doc. S/PV.9220.

Deen, T. (2024). Is the Reform of the UN Security Council a Good Try in a Lost Cause? *IPS*, 2 de febrero. Disponible en

https://t.ly/BtCXO

Drnas de Clément, Zlata (2001). La posición argentina ante asuntos-clave de las Naciones Unidas. *Anuario V del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*. El Copista.

Drnas de Clément, Zlata (2003). Sentido y alcance de la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. *XXX Curso Derecho Internacional*, OEA, pp. 77-134. Disponible en https://t.ly/nPwyx.

Dugard, J. (2023). The choice before us: International law or a 'rules-based international order'? *Leiden Journal of International Law*, 36 (2), pp. 223-232.

DW (2023). EE. UU. bloquea resolución por el cese el fuego en Gaza. 8 de diciembre. Disponible en https://t.ly/cIm9W.

Feldmann, A. E.; Merke, F. y Stuenkel, O. (2019). Argentina, Brazil and Chile and Democracy Defence in Latin America: Principled Calculation. *International Affairs*, 95 (2), pp. 447-467.

Fortín, C.; Heine J. y Ominami, C. (coords.) (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Editorial Catalonia.

Francia, MP ante Naciones Unidas (2024). Enlarging the Council is essential to strengthen its legitimacy and representativeness. 22 de enero. Disponible en https://t.ly/Js1ia.

Gowan, R. (2021). *Major Power Rivalry and Multilateral Conflict Management*. Council of Foreign Relations, Discussion Paper Series on Managing Global Disorder N.º 8.

Guterres, A. (2023). Intervención en la 9308ª sesión del Consejo de Seguridad, *Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Multilateralismo eficaz mediante la defensa de los principios de la Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York,

24 de abril. Disponible en https://rb.gy/4s9pfx.
Guterres, A. (2024). Guterres insta al G-77 y a China a impulsar la reforma de la gobernanza mundial. 21 de enero. Disponible en https://news.un.org/es/story/2024/01/1527217.
Hale, T.; Held, D. y Young, K. (2013). *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most*. Wiley.
High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB) (2022). *Framing Paper. Definitions, Principles and Objectives*. United Nations University Centre for Policy Research.
Hinsley, F. H. (1982). The rise and fall of the modern international system. *Review of International Studies*, 8, 1.
Karns, M. y Mingst, K. (2015). *International organizations: the politics and processes of global governance* (3.ª ed.). Boulder.
Kennedy, P. M. (2006). *The parliament of man: the past, present, and future of the United Nations*. Random House.
Krasner, S. (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton University Press.
Lascurettes, K. (2020). *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. Oxford University Press.
Leopold, E. (2023). Will UN Reform Happen This Year? Don't Hold Your Breath. *PassBlue*, 30 de enero. Disponible en https://t.ly/4QT1s.
Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas (2023). Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la 78.° AGNU. Disponible en https://rb.gy/1r1yt2.
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2024). Reunión Ministerial de Grupo de Países Latinoamericanos OMC, Comunicado de Prensa, Santiago, Chile, 26 de enero. Disponible en https://t.ly/rqRCz.
Newman, E. y Thakur, R. (2006). Conclusions: Multilateralism under challenge or in crisis? En E. Newman, R. Thakur y J.

Tirman, *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. United Nations University Press.

Oddone, F. (2024). Carta de respuesta a una solicitud de comentarios del autor sobre este capítulo.

Orakhelashvili, A. (2023). Multilateral Diplomacy and International Law: 19th Century Great Power Concert and the United Nations in a Comparative Perspective. *Chinese Journal of International Law*, 22.

Ortega y Gasset, J. (2014). *Meditaciones del Quijote*. Alianza Editorial.

Ortiz de Rozas, C. (1995). Consejo de Seguridad. En *Contribuciones Argentinas a las Naciones Unidas*. Comisión Nacional de la República Argentina para el 50.º Aniversario de las Naciones Unidas, Actualidad Producciones.

Países Bajos, Ministerio de Asuntos Exteriores (2023). *Multilateralismo mundial. Posicionamiento del Reino de los Países Bajos en un orden mundial multilateral cambiante.* Disponible en https://t.ly/dFbck.

Patrick, S. M. (2019). The Alliance for Multilateralism Makes Sense. Can It Make Good? *World Politics Review*, 16 de diciembre.

Patrick, S. (2023). Cutting the Gordian Knot: Global Perspectives on UN Security Council Reform. En S. Patrick (ed.), *UN Security Council Reform: What the World Thinks*, Carnegie Endowment for International Peace.

Rulfo, J. (1996). México y los mexicanos. En C. Fell (org.), *Juan Rulfo. Toda la obra*, ALLA XX/Scipione.

Talmon, S. (2019). Rules-based Order vs. International Law? *German Practice in International Law*. Disponible en www.gpil.jura.uni-bonn.de/2019/01/rules-based-order-v-international-law.

Télam (2023). Argentina anunció formalmente que no participará de los BRICS. 29 de diciembre. Disponible en https://t.ly/Rna2e.

Tickner, A. B. (2003). Seeing IR differently: notes from the Third World. *Millennium: Journal of International Studies*, 32 (2), pp. 295-324.

Thomas-Greenfield, L. (2022). Delivered remarks at a UN Security Council briefing on reformed multilateralism. Disponible en https://usun.usmission.gov/remarks-by-ambassador-lindathomas-greenfield-at-a-un-security-council-briefing-on-reformed-multilateralism/.

UN News (2023). Security Council reform a must, to end "paralysis". Disponible en https://t.ly/IlVLA.

Webster, C. (1961). *The Art and Practice of Diplomacy*. Chatto & Windus.

Weiss, T. G. (2023). UN Reform? Think 'Alice in Wonderland'. *PassBlue*, 6 de septiembre. Disponible en https://t.ly/8w.

---

1. En 1914, el filósofo español José Ortega y Gasset acuñó en su libro *Meditaciones del Quijote* una frase que generó un largo debate filosófico: "Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo" (Ortega y Gasset, 2014).
2. Con excepción de aquellas normas consideradas "imperativas" por el derecho internacional.
3. Todos los links que se mencionan a continuación son accesibles al 31 de enero de 2024.

4. Seguridad internacional, inteligencia artificial, biodiversidad y seguridad humana

Terrorismo, bioterrorismo y seguridad

María Cristina Rosas

Introducción

Es lugar común asumir que el terrorismo constituye una amenaza a la seguridad. Esta percepción se ve alimentada por el hecho de que, como método que emplea la violencia con fines políticos, el terrorismo opta por canales distintos a los institucionales para dar a conocer la "agenda" de sus promotores. Curiosamente, sin embargo, el terrorismo no es solo el patrimonio de los inconformes, de organizaciones extremistas o de la delincuencia organizada. Diversos gobiernos han recurrido al terror para salvaguardar no la seguridad nacional, sino la de un régimen, fracturando a la sociedad, suprimiendo el disenso y eliminando a adversarios políticos. Por otro lado, los gobiernos enfrentan la consigna de combatir el flagelo sin negociar con terroristas, enviando a la sociedad el mensaje de que, si tienen alguna inconformidad, debería canalizarla a través de las instituciones existentes sin recurrir a la violencia.

Al terrorismo se lo enfrenta como el problema en sí, no en sus raíces. Estas son tan diversas que se podrían llenar muchas páginas explicando las motivaciones, razones y fundamentos que lo originan. Si bien sería difícil llegar a un consenso sobre las causas, en general se acepta que el terrorismo se construye sobre la base de una serie de contradicciones sociales, por lo que no es el problema. Asimismo, a pesar de ser una acción con objetivos políticos, quien perpetra un acto terrorista

generalmente es tratado como delincuente, no como preso político.

El fin de la Guerra Fría llevó a que los países del mundo redefinieran las amenazas a la seguridad internacional. Estados Unidos, por ejemplo, en aquel histórico discurso de George Bush padre en noviembre de 1990 al calor de la incursión bélica de Irak sobre Kuwait, señalaba la ausencia de democracia como uno de los mayores flagelos para la seguridad mundial. Se refirió también al narcotráfico, las migraciones indocumentadas e incluso hubo una mención a la agenda ambiental. Todo esto ocurría mientras la URSS entraba en un proceso de implosión que sellaría el fin del conflicto Este-Oeste, lo que sugiere que Washington preparaba el terreno para un mundo postsoviético.

El problema con la agenda sugerida por Bush es que parecía reemplazar la confrontación Este-Oeste con el conflicto Norte-Sur, en el que el Sur se perfilaba como la gran amenaza para la seguridad del Norte. La ausencia de democracia, el narcotráfico, las migraciones indocumentadas y el deterioro ambiental eran problemas, según Bush, causados por los países en desarrollo, con lo cual negaba implícitamente la complicidad del Norte en su existencia. Por ejemplo, si bien gran parte de los estupefacientes se producen en países en desarrollo, su principal consumidora es la sociedad estadunidense. La democracia, de la que tanto se ha vanagloriado el vecino país del norte por largo tiempo, tiene altibajos, por ejemplo, en la forma de la elección indirecta de su presidente, mediante un colegio electoral, o de cara a la polarización política, el racismo y la exclusión. En fechas más recientes, el asalto a la democracia fue instigado por el entonces presidente Donald Trump, quien desconoció la victoria electoral de su adversario, Joseph Biden, en los comicios de 2020. No solo eso: Trump convocó a las masas a tomar el Capitolio en un acto oprobioso que dañó

profundamente las instituciones que hicieron posible, previamente, la victoria del controvertido empresario.

Respecto a la migración indocumentada, otro espinoso tema en la agenda estadunidense, se sabe que esta ha subsidiado la economía de ese país con mano de obra barata en diversas ramas de la economía, lo que ha posibilitado, de paso, que Estados Unidos sortee, por ahora, el envejecimiento de su población, tema apremiante en Europa y Japón. En lo que hace al deterioro ambiental, en los tiempos de Bush padre, Estados Unidos era quien más contaminantes responsables del efecto de invernadero generaba. Hoy, junto con la República Popular China (RP China), mantiene el camino hacia la depredación del planeta en medio de pronósticos muy sombríos sobre el aumento de la temperatura terrestre, muy por encima de lo que impediría una catástrofe global.

Con este telón de fondo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se dio a la tarea de proponer un concepto amplio de seguridad en el que incorporaría los temas que, aunque siempre habían estado presentes, no se hicieron visibles en medio de la vorágine militar, política y militar de la Guerra Fría. La propuesta del PNUD es que el malestar de la sociedad obedece a la imposibilidad de satisfacer sus necesidades de vida más elementales –*i. e.* la falta de acceso a servicios educativos, sanidad, empleos, alimentos, la violencia, el racismo, la discriminación, etcétera–, lo que a su vez tiene el potencial de convertirse en amenaza a la seguridad.

El PNUD, surgido el 22 de noviembre de 1965 en la llamada "década para el desarrollo", así proclamada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es un programa que se propuso visibilizar la problemática del desarrollo en momentos en que diversos territorios accedían a la independencia política, pero se topaban con la enorme dependencia económica a la que se veían condenados debido a la desigual distribución de la riqueza a escala planetaria. El

PNUD ha sido clave en el desarrollo del concepto de desarrollo humano para medir el bienestar social al margen de criterios reduccionistas, como el ingreso *per capita* o el producto interno bruto (PIB). El desarrollo humano ha servido para empoderar temas como los derechos humanos, el ambiente, los asentamientos humanos, la situación de la niñez, la participación y bienestar de la mujer; tópicos, todos ellos, abordados en sendas cumbres internacionales celebradas especialmente en los años 90 del siglo pasado.

Fue en preparación para una de estas cumbres, la de desarrollo social celebrada en Copenhague en 1995, que el PNUD preparó, en su *Informe sobre desarrollo humano* de 1994, una propuesta conceptual conocida como *seguridad humana*, la cual constituye un nuevo paradigma para los estudios en materia de seguridad.[1] La seguridad humana, concepto ligado estrechamente al de desarrollo humano, coloca a las personas en el centro de su análisis. El malestar que puedan enfrentar en terrenos como la salud, la alimentación, el ambiente, la economía, más la violencia en sus diversas manifestaciones, constituyen elementos que atentan contra su seguridad.

Si bien la seguridad humana es un concepto inacabado y que sigue siendo debatido, tiene la virtud de haber colocado en el centro de sus preocupaciones:

- la relación estrecha entre seguridad y desarrollo;
- la reafirmación de que los seres humanos tienen derechos que deben ser respetados y protegidos;
- la participación social para gestionar tanto la agenda de seguridad como la de desarrollo;
- la relevancia de las instituciones para establecer, en conjunto con las sociedades, agendas apropiadas para cumplir con los objetivos tanto de la seguridad humana como del desarrollo humano;
- el reconocimiento de que la seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar al desarrollo humano

pleno.

Teniendo esto en mente, el objetivo de la presente reflexión es caracterizar la agenda de seguridad internacional en el marco de la seguridad humana, y la manera en que amenazas como el terrorismo y ahora las pandemias y epidemias se han perfilado en el siglo XXI como los principales flagelos. Se revisará el alto perfil de que han gozado estos temas en detrimento de una visión global sobre las amenazas, riesgos y vulnerabilidades a la seguridad y se advierten los peligros de una visión sesgada que genera políticas especialmente reactivas y socialmente costosas.

La seguridad humana y la seguridad internacional

El concepto de seguridad humana, pese a su visibilización tan clara al finalizar la Guerra Fría, no data de esos tiempos. Con motivo de las dos guerras mundiales del siglo XX, en especial tras la segunda de ellas, se reconoció que la protección de las personas es un principio central de las relaciones internacionales, por lo que la Carta de las Naciones Unidas asumía como prioritario en sus propósitos y principios:

> Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo o religión.[2]

Los dramáticos acontecimientos generados en ese contexto bélico hicieron de la protección de las personas un tema de singular relevancia, tópico que estuvo latente a lo largo de la Guerra Fría pero que saltó al protagonismo a su término. Aquí, a pesar de que se reconoce que la existencia de armas de destrucción en masa atenta, por ejemplo, contra la

supervivencia de la humanidad, también es verdad que millones de seres humanos en todo el mundo tienen legítimas preocupaciones respecto a su supervivencia ante desafíos cotidianos. En palabras del PNUD:

> En última instancia, la seguridad humana es el niño que no murió, la enfermedad que no se propagó, el empleo que no fue suprimido, la tensión étnica que no derivó en la violencia, el disidente que no fue silenciado. La seguridad humana no es una preocupación con armas –es una preocupación con la vida y la dignidad humanas.[3]

El desarrollo humano, según el PNUD, tiene cuatro características, a saber: la erradicación de las carencias; la libertad para desarrollar y realizar el potencial de las personas; la erradicación de la injusticia y de la violación del imperio de la ley; y la libertad para contar con un trabajo digno, sin explotación. Por ende, la seguridad humana propone el cumplimiento de las metas del desarrollo humano. Cualquier omisión amenazaría la seguridad de las personas. De ahí la importancia de reivindicar la relación intrínseca entre seguridad y desarrollo.

La seguridad humana consta de siete componentes, a saber:

- seguridad económica;
- seguridad alimentaria;
- seguridad y salud (seguridad sanitaria);
- seguridad ambiental;
- seguridad personal; y
- seguridad de la comunidad.[4]

Si bien estos siete componentes efectivamente contienen aristas fundamentales de la agenda del desarrollo que claramente inciden en la seguridad, hay otras que en aquel

momento (1994) no fueron contempladas puntualmente, por ejemplo, la equidad de género y la protección de las mujeres, la seguridad hídrica, la seguridad energética, la ciberseguridad y la seguridad cultural, entre otras. Con todo, siendo la seguridad humana una propuesta conceptual en construcción, cada vez más voces especializadas apuntan a complementar y sumar a este concepto temas de la agenda internacional que son crecientemente relevantes y por lo mismo deben ser incorporados.[5]

La seguridad humana posee una dimensión internacional debido a que los desafíos que enfrentan las sociedades fácilmente desbordan las fronteras nacionales, o bien a que los sucesos en alguna comunidad, por remota que sea, tienen repercusiones globales. La pandemia generada por el SARS-CoV-2, agente causal del covid-19, y la viruela símica son ejemplos de ello en el terreno de la salud. Un terremoto devastador como el que impactó a Haití en 2010 no solo destruyó vidas humanas y edificaciones,[6] también generó emergencias sanitarias[7] y migrantes "ambientales", muchos recibidos en México[8] y Estados Unidos.[9] Con ello queda de manifiesto que las consecuencias de los flagelos identificados en la agenda de seguridad humana no tienen efectos unívocos y que, en realidad, generan consecuencias para los demás componentes. Por ejemplo, en sociedades con una escasa gestión integral del riesgo, cuando acontecen fenómenos naturales, los impactos son severos y pueden desencadenar crisis sanitarias, exacerbamiento de la delincuencia organizada, violencia, crisis económicas, alimentarias, etcétera.

Por ello es tan importante contar con una visión integral de los desafíos a la seguridad humana, toda vez que una respuesta unidimensional operaría como paliativo y no posibilitaría la sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En el siglo XXI, el mundo ha transitado de considerar al terrorismo como la máxima amenaza a la seguridad internacional a

colocar en su lugar a la pandemia del SARS-CoV-2. En ambos casos, se ha privilegiado la atención a un solo tema, dejando de lado los diversos desafíos que enfrenta el mundo y cuya desatención amenazan tanto al desarrollo como a la seguridad. Los recursos destinados a luchar contra el terrorismo a menudo se han usado para buscar a organizaciones delincuenciales y terroristas, y menos para atender las causas que han llevado a que diversas comunidades se radicalicen.[10] Con la pandemia ha pasado algo semejante: los gobiernos del mundo han destinado toda la atención al SARS-CoV-2, descuidando otros desafíos, como la seguridad económica, la crisis ambiental, los conflictos armados, etcétera, y se debieron enfrentar las consecuencias de ello.

De cómo el terrorismo devino en la mayor amenaza a la seguridad internacional en el siglo XXI

Como se puede observar en el cuadro 1, el terrorismo ya había sido identificado por el PNUD en su *Informe sobre desarrollo humano* de 1994 como una amenaza a la seguridad personal. Si bien a la fecha no existe una definición de consenso aceptada por la comunidad internacional para caracterizarlo, el terrorismo es reconocido como un tipo de violencia que impacta en el bienestar de las sociedades y en sus estructuras de organización política.

Cuadro 1. Algunas amenazas a la seguridad humana

Tipos de seguridad	Ejemplos de amenazas
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo
Seguridad alimentaria	Hambre, hambruna
Seguridad sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos
Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, fenómenos naturales, contaminación
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil
Seguridad comunitaria	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El terrorismo tiene una finalidad política. Suele apostar a atemorizar a las sociedades, sea mediante la violencia física o la psicológica. Tiene víctimas, lamentablemente, inmediatas, pero ellas no son las destinatarias fundamentales de estas acciones. El terrorismo se apoya en los medios de comunicación, dado que una difusión amplia de los hechos hace aparecer mayor el desafío que plantea quien lo reivindica.

El hecho de que no exista una definición aceptada de común acuerdo por las naciones del mundo conduce al problema de que el concepto puede mutar conforme a intereses instrumentales particulares. Así:

> Hoy en día, terrorismo es un término de uso corriente que conlleva una carga valorativa negativa de carácter absoluto. Se estima que el terrorismo no se justifica bajo ninguna circunstancia y, de hecho, es objeto siempre de la más enérgica condena. Incluso aquellos que son acusados de practicar el terrorismo no se llaman a sí mismos, ni a la violencia que cometen, terroristas, confirmando o implícitamente aceptando, de este modo, la irrecuperable connotación negativa de esta palabra. Esto no ha sido siempre así (…) los revolucionarios que se embarcaron en acciones de asesinato político a partir de fines del siglo pasado, y los autores que propugnaban tales estrategias, las justificaban abiertamente y no esquivaban el uso de expresiones derivadas del concepto de terror.

En estas circunstancias, y contándose, desde el punto de vista valorativo, con el término “terrorismo” que implica una condena absoluta pero sin una realidad suficientemente definida a la cual aplicarla,

el resultado era previsible: la condena *a priori* que la sola expresión "terrorismo" envuelve, se ha utilizado tanto contra conductas inequívocamente condenables, como en contra de otras formas de acciones armadas o de violencia política que se busca deslegitimar, independientemente de si tales conductas pueden ser, de acuerdo al derecho internacional y a la ética política, condenables en algunos casos y aceptables en otros. Este desarrollo se explica porque el problema de la violencia política, en general, y del terrorismo, en particular, es una de las grandes cuestiones de ética política de nuestra época. En este sentido está a la par con ciertos temas que periódicamente surgen en la arena internacional y ocupan la atención de la comunidad internacional por muchas décadas. El tema de la abolición de la esclavitud tuvo ese *status* desde fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX. En este siglo lo tienen, en sentido positivo, temas o nociones tales como la independencia y

autodeterminación de los pueblos, la igualdad (o si se quiere, en sentido negativo, el rechazo a la discriminación), y los derechos humanos, noción esta última que, por su amplitud, se puede entender que abarca también las anteriores. En sentido negativo han adquirido ese *status* prácticas o nociones tales como el genocidio y el *apartheid*. La condena es, en estos casos, absoluta, es decir no se justifican dichas prácticas en ninguna circunstancia ni bajo pretexto de salvaguardar ningún otro valor. Similar condena absoluta se da respecto de prácticas violatorias de los derechos humanos como la tortura y el encarcelamiento por razones de conciencia. [11]

Existe una conexión clara entre las sociedades y el terrorismo, sea porque aquellas son victimadas, o bien porque podrían apoyarlo ante la imposibilidad de acomodar sus necesidades en el seno de un Estado y de los canales institucionales que posee. En el primer caso, es claro que debido a la violencia inherente al terrorismo, muchas sociedades suelen reprobarlo, como quedó de manifiesto en el caso de los quebequenses y canadienses en los años 70 del siglo pasado ante los actos perpetrados por el Front de Libération du

Quebec.[12] En este caso, los quebequenses buscaron reivindicar su causa a través de los canales institucionales existentes, aun cuando subsiste la problemática de las relaciones entre esta provincia y el resto de Canadá en diversos temas.[13]

La violencia que caracteriza al terrorismo hace difícil que la lealtad de las fuerzas armadas y la policía hacia el gobierno sea puesta en duda. En el mejor de los casos, quienes perpetran acciones terroristas obtienen el reconocimiento en el mundo para su causa, así como concesiones veladas de parte de los gobiernos afectados directamente por sus acciones, porque a la hora de ponderar los costos de la violencia muchos terminan por "negociar." La negociación, sin embargo, dependerá de las demandas: por ejemplo, la petición de un sistema electoral más representativo y la autonomía regional podrían ser aspectos razonables a los ojos de las autoridades frente a la fundación de un Estado como el Kurdistán[14] o de un califato.[15]

Las acciones terroristas, entonces, permiten a los perpetradores propagar su agenda –la que podría generar simpatías en el mundo para su causa, además de garantizar la adhesión y el consenso de sus militantes, quienes aspiran a que se produzcan resultados concretos, físicos y visibles; propiciar una respuesta inusitada de parte del gobierno que la sociedad no esté de acuerdo en avalar, disminuyendo con ello el apoyo popular hacia las autoridades; y propiciar la ingobernabilidad, el desorden y el caos, con lo que debilitaría al sistema existente, aunque si el terrorismo es de *izquierda* esto podría dar pie a acciones contraterroristas de *derecha*– y viceversa. La ingobernabilidad también podría dar pie a un efecto multiplicador tras el primer ataque: si a la entidad vulnerada fue posible golpearla, otros grupos o actores inconformes podrían recurrir al terror para reivindicar sus demandas en un efecto *copycat.*[16] El terrorismo de sustento religioso ha estado presente a lo largo del siglo XXI, pero el terrorismo político

sigue presente.

La respuesta del Estado ante el terrorismo debe ser contundente dado que las instituciones que lo gobiernan han sido puestas en tela de juicio. Puesto que la autoridad de los gobiernos emana, en principio, de la sociedad, el argumento de que el terrorismo constituye una amenaza a la seguridad nacional se sostiene a partir de la premisa de que existen canales institucionales que deberían ser empleados para que los inconformes expresen su sentir y sus demandas.[17] Por lo tanto, en el momento en el que se hace uso de la violencia con fines políticos, la convivencia social es sacudida y el disfrute de los derechos humanos suele interrumpirse, ello en el nombre de la seguridad nacional.

Terrorismo y salud pública

Además de ser un tipo de violencia con fines políticos, el terrorismo también y sobre todo es un asunto de salud pública. En primer lugar, este tipo de violencia atenta contra la vida y la salud física y mental de las personas, dado que procura generar miedo, especialmente en la población civil. Pero los impactos del terrorismo también se hacen sentir en las medidas desarrolladas por los Estados para enfrentarlo, sea la restricción de las libertades, la canalización de fondos que estaban asignados a otras carteras, la justificación de costosas guerras, etcétera.

En uno de los primeros libros dedicados a revisar los impactos del terrorismo en la salud pública, los autores se preguntan si la lucha contra el terrorismo ha ayudado a fortalecer el sistema de salud de Estados Unidos. La obra, publicada en 2002, afirma que es verdad que ha mejorado la preparación ante emergencias de salud pública y que desde 2001 se tienen mejores mecanismos de respuesta ante la gripe pandémica. Sin embargo, ello ha operado en contra del abordaje de la problemática derivada de enfermedades crónico-

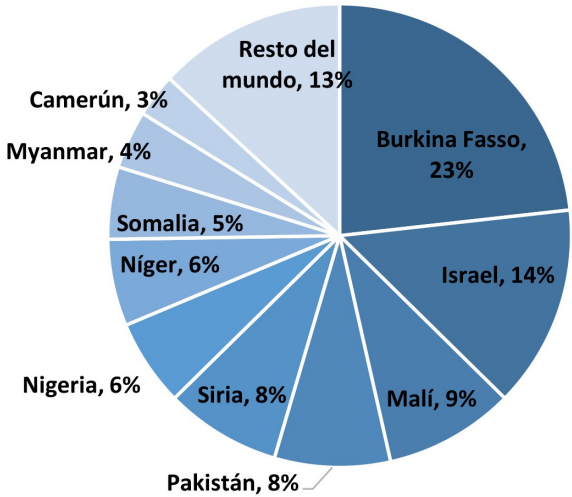
degenerativas no transmisibles y de las mejoras en el saneamiento, por ejemplo, el acceso al agua potable.[18] El problema, sin embargo, es que la salud pública se politizó tras los ataques con esporas de ántrax que padeció Estados Unidos inmediatamente después de la destrucción de las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York y del impacto de un avión en el Pentágono. Fue muy difícil disociar ambos eventos, cuyos perpetradores, ahora se sabe, fueron distintos. Con todo, la visión de que virus, bacterias o toxinas podrían ser manipulados a gran escala para hacer daño a Estados Unidos u otros países se impuso por encima de una visión integral sobre la salud púbica, lo que explica los estragos generados en Estados Unidos y el mundo por la pandemia del SARS-CoV-2.

> La mayoría de los ataques terroristas producen un aumento de demanda de atención sanitaria urgente, especialmente durante la fase aguda del incidente, debido al número de personas directamente heridas o afectadas. Pero también producen un aumento de la demanda de asistencia sanitaria a medio y largo plazo debido a las complicaciones o secuelas de los afectados por el incidente. El patrón de modificación de la demanda de cuidados de salud tras un incidente terrorista es variable. Por ejemplo, en Israel tras los ataques con misiles SCUD durante la guerra del Golfo en 1991 aumentaron las consultas urgentes y disminuyeron las programadas, el número de consultas de medicina general se redujo a la mitad pero el de consultas de salud mental aumentó. De hecho, el estrés producido por los incidentes terroristas hizo que las consultas por problemas médicos triviales disminuyeran mientras que las consultas por problemas psicopatológicos como ansiedad o somatización aumentaron. [Un] estudio (…) realizado en víctimas del terrorismo en España ha encontrado un aumento de la frecuencia de trastornos del ánimo y de trastornos de ansiedad con respecto a la población general, además de un aumento en el abuso de alcohol entre las víctimas directas. En este sentido, el riesgo de trastornos mentales es mayor cuando el atentado ha sido por

bomba, que es el tipo de atentado terrorista más frecuente a nivel global.[19]

En 2023 hubo 8.352 víctimas fatales a causa de 3.350 actos terroristas en el mundo. El 87 por ciento de las defunciones provocadas por el terrorismo ocurrieron en 10 países, dos de Medio Oriente (Israel y Siria) y seis de África (Burkina Fasso, Malí, Nigeria, Níger, Somalia y Camerún), uno en el sur de Asia (Pakistán) y otro en el sureste asiático (Myanmar), siendo Burkina Fasso quien encabezaba la lista en ese año –dos de cada 10 víctimas del terrorismo en el mundo fueron burkineses.[20] Como se puede apreciar en el gráfico 1, existe una clara vinculación entre terrorismo y conflictos violentos. Los países del gráfico 1, salvo excepciones, cuentan con sistemas precarios de salud, resultado de conflictos prolongados que han, o bien dilapidado sus recursos, o bien los han canalizado a la guerra, no a la construcción de la paz. Según el índice sobre seguridad en salud global, Somalia figura en la posición 195, la última en el ránking mundial. Burkina Faso –actualmente el país más golpeado por el terrorismo en el planeta– está en la 138.ª posición; Malí en la 144.ª; Níger en la 147.ª; Camerún en la 149.ª; Pakistán en la 130.ª; Nigeria en la 86.ª; Myanmar en la 85.ª; Siria en la 192.ª; e Israel en la 53.ª[21]

Gráfico 1. Países con más víctimas fatales resultado de actos terroristas en 2023 (porcentaje) (los 10 países referidos representaron el 87 % de las víctimas fatales por actos terroristas)



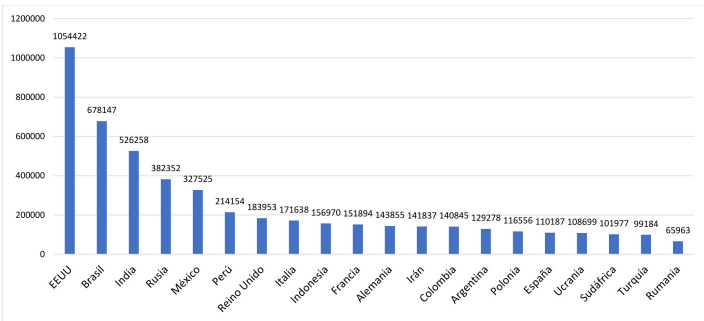
Fuente: Institute for Economics and Peace (2024). *Global terrorism Index 2024*. Sydney, IEP. Disponible en https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf.

En 2024 el terrorismo ha estado muy presente en el mundo, animado por el número récord de procesos electorales que se llevan a cabo en los diversos continentes. Además del conflicto entre Israel y Hamás que se desarrolla desde el 7 de octubre de 2023 y que constituye el acto terrorista más letal en el mundo –desde el 11 de septiembre de 2001– de parte de Hamás al provocar 1.200 muertos, no se puede dejar de lado el ataque contra el Crocus City Hall cerca de Moscú el 22 de marzo, que produjo la muerte de 137 personas y que se atribuyó el Estado Islámico justo después de los comicios presidenciales que dieron a Putin otra victoria para mantenerse en el poder. Otros hechos que se han ventilado ampliamente en los medios incluyen el atentado a tiros contra el primer ministro de Eslovaquia; las amenazas que el Estado Islámico ha realizado contra Francia –reconocidas por el presidente Macrón, quien elevó a alerta máxima la seguridad del país–; el asesinato de turistas catalanes en Afganistán; los ataques islamofóbicos en Alemania; y de manera más reciente, otro ataque en Rusia, esta vez en Daguestán, justo el día en que los rusos ortodoxos celebraban Pentecostés. El ataque produjo 19

víctimas fatales y 12 heridos.

Es innegable también el impacto de la pandemia del SARS-CoV-2 en el terrorismo. Según el Instituto de Economía y la Paz, especialmente en Occidente, las restricciones a la libertad de movimiento, el cierre de fronteras, la suspensión de reuniones y eventos masivos y el peligro de la enfermedad para la vida de las personas explicarían la reducción de actos terroristas y, por ende, de heridos y víctimas fatales. Cabe destacar que mientras que en 2020 y 2021 el terrorismo cobró las vidas de alrededor de 15 mil personas,[22] el SARS-CoV-2 provocó, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, alrededor de 15 millones de defunciones.[23] Así, el SARS-CoV-2 ha probado ser más letal, por mucho, que el terrorismo, y como se puede observar en el gráfico 2, los países más golpeados por esta enfermedad son distintos de los mostrados en el gráfico 1 –sin por ello sugerir que en Afganistán, Burkina Faso, Irak, Níger, Malí o Somalia la pandemia estuvo ausente. Simplemente hay que tomar en cuenta que el flujo de información en naciones como las descritas es difícil en medio de los conflictos y la violencia imperantes, que han vulnerado las instituciones y su infraestructura, por ejemplo la empleada para proveer servicios de salud.

Gráfico 2. Países con el mayor número de defunciones provocadas por el SARS-CoV-2 (al 29 de julio de 2022)



Fuente: Statista, Organización Mundial de la Salud.

El SARS-CoV-2 generó una suerte de depresión global en la población, ello sumado a las malas noticias, la crisis económica y el desempleo desencadenados por el cierre de fuentes de trabajo. Se observa un resentimiento de las sociedades contra las autoridades por las cuarentenas, el encierro, las actividades en línea, lo que se combina con la desinformación, las noticias falsas y los movimientos antivacunas. Todo ello genera ventanas de oportunidad para el extremismo y para el reclutamiento de posibles militantes/afiliados por parte de organizaciones terroristas.[24] Con el tiempo se verá si ello genera nuevos tipos de terrorismo o si este repunta en las regiones en las que, por ahora, parece que ha dado tregua.

Un tema a ponderar es que, visto que el SARS-CoV-2 ha sido tan letal, por mucho, más allá de los ataques terroristas –medido esto en términos de las defunciones que generan–, ello podría llevar a que grupos terroristas o delincuenciales consideraran manipular deliberadamente virus, bacterias o toxinas para hacer daño y reivindicar sus respectivas agendas. Si bien el *expertise* requerido es sumamente sofisticado para generar un agente biológico, verificar su estabilidad, dispersarlo –sin que quien lo haga se contamine– y hacer las reivindicaciones respectivas, los cruces entre terrorismo y guerra biológica se han producido a lo largo de la historia y, de manera más reciente, a principios del presente siglo en Estados Unidos. El informe sobre seguridad en salud global, por más cuestionables que sean sus resultados al colocar a Estados Unidos como el país con "más seguridad en salud", es lapidario al afirmar que ninguna nación del planeta está preparada para futuras pandemias –como tampoco para la que recién ocurrió. Más grave es que el informe prácticamente presenta la receta para un desastre mayúsculo al señalar que

- la mayoría de los países, incluyendo los de altos ingresos, no han canalizado recursos financieros para fortalecer su preparación ante epidemias y pandemias;

- la mayoría de los países muestran mejoras magras o ninguna en mantener un sistema de salud robusto, capaz y accesible para la detección y respuesta ante brotes;
- los riesgos políticos y en materia de seguridad se han incrementado prácticamente en todos los países, y aquellos que tienen menos recursos son los que mantienen las mayores brechas en preparación y gestión del riesgo;
- los países siguen negando las necesidades de protección y preparación de poblaciones vulnerables, exacerbando el impacto de emergencias de salud pública; y
- los países no están preparados para prevenir eventos biológicos globales catastróficos que podrían causar un daño mayor que el covid-19.[25]

El SARS-CoV-2 también ha dejado atrás la atención que otras enfermedades venían recibiendo antes de su arribo. Afganistán, para citar el caso del país que hasta no hace mucho era el que más víctimas fatales derivadas de actos terroristas presentaba, tiene igualmente la mayor cantidad de casos de poliomielitis dado que las talibanas, antaño, se opusieron ferozmente a la inmunización de los infantes,[26] si bien a partir de noviembre de 2021 llegó a un acuerdo con Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para inocular a 10 millones de niños de menos de 5 años.[27] Sin embargo esta nueva noticia contrasta con el dramático incremento del sarampión, la tuberculosis, las enfermedades crónico degenerativas no transmisibles, etcétera, ello sin dejar de lado el surgimiento y resurgimiento de otras, como la viruela símica, que encontraron espacios de propagación cuando los sistemas de salud consideraron al SARS-CoV-2 como la única amenaza a la salud púbica y descuidaron la vigilancia epidemiológica.

Bioterrorismo: ¿realidad o ficción?

En febrero de 1999, el Centro Johns Hopkins de Estudios de Defensa Civil de Estados Unidos realizó un juego de guerra biológica en Crystal City, Virginia. El simulacro se llevó a cabo a lo largo de ocho horas con la participación de personas vinculadas a los servicios de salud, la policía, militares y funcionarios judiciales del vecino país del norte. En el ejercicio

> … el Vicepresidente de Estados Unidos pronuncia un discurso en una prestigiada universidad local ubicada en una ciudad ficticia llamada Northeast. Es el 10 de abril. 11 días después, una estudiante de 20 años que asistió a la conferencia llega al área de urgencias del hospital universitario con síntomas similares a los de la gripe: fiebre alta, dolores musculares, fatiga, dolor de cabeza. Es enviada de vuelta a su casa conforme a la vieja máxima: descanse y tome muchos líquidos. Dos días después regresa al hospital, esta vez luchando por su vida. Un intendente que hizo la limpieza tras el discurso del Vicepresidente se presenta con los mismos síntomas. A las 6 en punto de esa noche, el 13 de abril, el experto en enfermedades infecciosas del hospital anuncia cautelosamente la atroz conclusión: ambos pacientes tienen viruela.

Dado que la viruela fue erradicada oficialmente en 1977 y las muestras remanentes de la enfermedad existen únicamente en Atlanta y Siberia bajo llave, puede haber solo una conclusión: alguien ha robado muestras de laboratorio del virus y las ha liberado a propósito en un ataque bioterrorista dirigido contra el Vicepresidente de Estados Unidos.

Bajo este escenario 15 mil personas mueren de viruela en un lapso de dos meses y la epidemia se escapa de control en 14 países. Todos los suministros mundiales de la vacuna se acaban y llevará años fabricar lo suficiente como para salvar a la humanidad. La economía mundial se dirige al colapso ya que las naciones cierran sus fronteras y se hunden en el aislamiento, impidiendo a todos los estadunidenses el ingreso al país. En la ciudad de Northeast reina el caos absoluto y la Guardia Nacional impone la ley marcial sobre sus dos millones de residentes. De manera similar, la autoridad del gobierno se quiebra o se convierte en un control de tipo militar en todas las ciudades de mundo a medida que la viruela reclama vidas y enfrenta a los aterrorizados ciudadanos unos contra otros. Mientras tanto, de regreso en Northeast, un máximo experto en viruela garabatea proyecciones en la parte de atrás de un sobre y gentilmente lo desliza frente al gobernador del estado: en el

término de 12 meses habrán muerto 80 millones de personas en el mundo.[28]

El terrorismo biológico, al igual que el terrorismo químico y el cibernético constituyen medios no convencionales del empleo de la violencia con fines políticos. En los tres casos, el factor sorpresa es aún mayor que el que generan ataques convencionales como la colocación, por ejemplo, de un explosivo en un avión, o bien secuestros/asesinatos de figuras públicas prominentes. Cuando la secta Verdad Suprema colocó paquetes con gas sarín en el metro de Tokio el 20 de marzo de 1995, el daño que generó a la sociedad japonesa fue mucho mayor que las 13 víctimas fatales y los más de 6.000 lesionados que produjo. Estudios realizados por expertos revelan que los supervivientes padecen efectos somáticos y psicológicos de largo plazo.[29] Lo sucedido en el metro de Tokio arroja importantes lecciones para las políticas de salud pública y de seguridad. Una respuesta rápida puede reducir sustancialmente el daño causado. Pero también la prevención es importante y es aquí donde aún falta un enorme trabajo por realizar.

Desafortunadamente, la utilización de armas biológicas y químicas a escala global ya no es, hoy en día, una amenaza teórica sino una realidad cuyo potencial destructivo es extremadamente elevado, de modo que debería ser posible que se reconozcan por parte de los sistemas de salud pública como potenciales agentes de bioterrorismo:

> además del bacilo de ántrax se encuentran la infección por *yersinia pestis* (plaga o peste), la variola mayor (viruela), la toxina botulínica (botulismo), la infección por *francisella tularensis* (tularemia), y las fiebres hemorrágicas ocasionadas por los filovirus (Marburgo y ébola) y por el grupo de los arenavirus como *Lassa* (fiebre de Lassa) y el virus de la fiebre hemorrágica

argentina.[30]

Seguridad humana y reglamento sanitario internacional

Uno de los detonantes para replantear la vigilancia epidemiológica en el mundo del nuevo siglo fue el contexto de septiembre-octubre de 2001, cuando en Estados Unidos, tras los atentados perpetrados con aviones en Nueva York, Washington D. C. y Pensilvania, fueron liberadas esporas de ántrax en paquetes postales dirigidos a figuras públicas y que provocaron la muerte de algunas personas.[31] El uso de agentes químicos, biológicos o toxinas para hacer daño resurgió como una preocupación para la seguridad nacional estadunidense que, de manera previsible, reforzó la conexión entre salud pública y seguridad a nivel nacional y global.

Además, las enfermedades por zoonosis también se manifestaron con especial crudeza. Como es sabido, hasta ahora se han identificado siete tipos de coronavirus: cuatro de ellos (HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63 y HCoV-HKU1) son muy comunes y algunos están presentes en el resfriado cotidiano junto a otros agentes patógenos como los rinovirus, por lo que se estima que una proporción muy alta de la población ha desarrollado defensas frente a ellos estando mayoritariamente inmunizados.[32] Además de estos cuatro coronavirus, han aparecido de forma más reciente otros tres, de los que el SARS-CoV-2 es el más famoso si bien sus otros dos hermanos debutaron en el presente siglo encendiendo las alertas de la comunidad científica, debido a la incidencia y distintos grados de letalidad: se trata del SARS-CoV y del MERS-CoV.

El SARS-CoV apareció en la provincia de Guangdong en la RP China en noviembre de 2002. En ese tiempo, el sistema de salud del país asiático se encontraba muy centralizado, existía un conocimiento escaso sobre el tratamiento de enfermedades

infecciosas y tampoco había una estrategia adecuada para comunicar información a la población. Las autoridades centrales tuvieron dificultades con las entidades locales, quienes no asumieron la responsabilidad para enfrentar la crisis sanitaria. La propagación del virus procedió con celeridad, llegó a Hong Kong en febrero de 2003 y de ahí a Singapur, a Canadá –en especial a Toronto– y a Estados Unidos, mientras que las autoridades callaron sobre el desarrollo del brote, ocultaron evidencias y afirmaron que tenían todo bajo control. Ante la falta de información creció el pánico en la población, y debido el creciente número de defunciones y la presión internacional, el gobierno de Beijing aceptó la crisis. Esta ciudad, por cierto, sufrió especialmente ante la enfermedad y su alcalde fue destituido, al igual que el ministro de Salud.[33] La economía, de todas maneras, se vio duramente golpeada y el PIB del gigante asiático perdió entre 1 y 2 puntos porcentuales en 2003[34] a causa de la epidemia.[35]

Adicionalmente, tras lo sucedido en la RP China con la epidemia de SARS-CoV, se corroboró que un país aisladamente no podría responder a los desafíos de salud pública en el siglo XXI. Por ello el 23 de mayo de 2005 fue aprobado el reglamento sanitario internacional por la Asamblea Mundial de la Salud.

A diferencia de su antecesor de 1969 –que pedía a los Estados notificar a la comunidad internacional solo casos de tres enfermedades, esto es, cólera, peste y fiebre amarilla–, el nuevo reglamento sanitario internacional, en vigor a partir del 15 de junio de 2007, es un ambicioso entramado que comprende dos vertientes: seguridad sanitaria mundial –alerta y respuesta ante epidemias y/o pandemias– y la respuesta mundial de salud pública a la aparición natural, la liberación accidental o el uso deliberado de agentes biológicos y químicos o de material radionuclear que afecten a la salud, y otras afines.[36]

Es de destacar en el nuevo reglamento sanitario internacional el cambio en la terminología y más importante, en el paradigma. Según el reglamento: "para cumplir integralmente con los requisitos de advertencia y alerta tempranas del reglamento sanitario internacional, es preciso fortalecer y desarrollar la vigilancia sistemática, o basada en indicadores, y la vigilancia basada en eventos". [37]

En este sentido, el reglamento sanitario internacional de 2005 se propone llevar a cabo una visión integral amplia que incluye

> enfermedades o pautas de morbilidad desconocidas, inusuales o imprevistas de todos los orígenes (es decir, biológico, químico, radionuclear), así como los peligros que podrían entrañar un riesgo para la salud humana, como las olas de calor, los fenómenos naturales o los alimentos contaminados. [38]

No sobra decir que, para cumplir con las disposiciones del reglamento sanitario internacional, los 194 miembros de la OMS[39] tendrían que reestructurar considerablemente sus sistemas de vigilancia de salud pública.

Como se explicaba, la ahora denominada vigilancia de salud pública, según el flamante nuevo reglamento, tiene dos objetivos principales, a saber:

- medir la carga de morbilidad, incluida la vigilancia de las tendencias de la morbilidad y mortalidad, a fin de guiar eficazmente los programas de control y la asignación de recursos correspondiente; y
- detectar anticipadamente los eventos de salud pública que requieren investigación y respuesta rápida, a fin de asegurar que los eventos de todos los orígenes se detecten y controlen rápidamente. El mecanismo organizado para alcanzar este objetivo se denomina de

alerta temprana[40] y respuesta.[41]

Conforme a ello, los nuevos sistemas de alerta temprana y respuesta deben estructurarse como una suerte de red de redes que vayan desde el ámbito internacional, pasen por el nacional y lleguen al local. Asimismo, la detección precoz de los riesgos de salud pública debe efectuarse de manera expedita para evitar que el problema se desborde.[42]

El cambio de paradigma a partir de la entrada en vigor del reglamento sanitario internacional de 2005 es evidente:

- de considerar a un puñado de enfermedades incorpora todas las amenazas posibles a la salud pública;
- en lugar de tomar medidas preconcebidas o predefinidas, ahora las respuestas se deben adaptar al riesgo; y
- se pasa del control de las fronteras a la contención local, esto es, en el lugar en que se origina.[43]

A fin de determinar si un evento es de importancia internacional para la salud pública, es importante resolver el algoritmo de decisión, el cual deberá plantearse a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Tiene el evento una repercusión grave para la salud pública?
- ¿Se trata de un evento inusitado o imprevisto?
- ¿Existe un riesgo significativo de propagación?
- ¿Existe riesgo de restricciones internacionales a los viajes y el comercio?

Si la respuesta es afirmativa por lo menos a dos de las cuatro preguntas señaladas, entonces se debe proceder a la notificación a la OMS.[44] Si se decide notificar a la OMS, corresponde a esta validar, a partir de la evidencia recibida, las recomendaciones médicas. Es muy importante recordar que el reglamento sanitario internacional es un acuerdo voluntarioso,

es decir, no constituye un tratado jurídicamente vinculante y depende de la buena fe de los miembros de la institución seguir o no sus lineamientos. Evidentemente, no notificar un evento de importancia internacional en materia de salud pública puede tener importantes efectos económicos y políticos –ocurrió en la RP China ante el SARS-CoV y de nuevo de cara al SARS-CoV-2. Pero notificarlo también trae aparejadas consecuencias para el país, localidad o región en donde se produce el evento. *Notificar o no notificar:* ese es el dilema que el reglamento sanitario internacional no ha logrado sortear al día de hoy.

México, por ejemplo, que estrenó el flamante nuevo reglamento sanitario internacional al notificar sobre el A H1N1 en 2009, pagó las terribles consecuencias de la estigmatización ante la enfermedad; el cierre de actividades económicas; la interrupción del turismo; el confinamiento de mexicanos en el extranjero, a quienes se recluyó ante la sospecha de que portaran la terrible enfermedad; y, en general, la percepción de que la *gripe mexicana* era un monstruo al que había que excluir con medidas de castigo, no así de cooperación. Es verdad que México recibió la cooperación de diversos países del mundo, encabezados por Estados Unidos –preocupado por la vecindad geográfica con el país donde se originó el brote–, pero también es cierto que el precio que pagó México seguramente ha sido un disuasor para que otros países apliquen el reglamento sanitario internacional ante eventos de salud pública que acontezcan en sus territorios. La RP China no informó a tiempo sobre el nuevo coronavirus y ello contribuyó a la propagación de la enfermedad. Sin embargo, a Beijing no se le aplicó sanción alguna por ello, como tampoco a México se le premió por haber invocado el reglamento.

Actualmente el reglamento sanitario internacional se encuentra en revisión, esto por el impacto del SARS-CoV-2 en el mundo. El Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento de la Preparación y Respuesta de la OMS frente a Emergencias

Sanitarias presentó ante la 77.ª Asamblea Mundial de la Salud sus propuestas para enmendar el actual reglamento sanitario internacional de 2005. Entre los cambios que se antojan necesarios es dar el debido no solo al bioterrorismo, sino a las enfermedades nuevas, surgidas naturalmente, y a las enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles, las que consumen vidas y generan discapacidades año con año en el mundo. Por poner un ejemplo: las defunciones generadas por el SARS-CoV-2 hasta el 10 de marzo de 2023 –fecha en que se dejó de reunir información por el Johns Hopkins Coronavirus Resource Center– son 6.881.855, equivalentes a la población de El Salvador. A ello hay que sumar las secuelas de la enfermedad para quienes la sobrevivieron, de las que cada vez se tiene más información sumamente preocupante. El SARS-CoV-2 es una enfermedad viral, pero no se puede dejar de lado que en el mundo 7 de cada 10 defunciones se producen por enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles, encabezadas por la cardiopatía isquémica, diversos tipos de cáncer y la diabetes mellitus. Desafortunadamente, el SARS-CoV-2 ha hecho que los sistemas de salud posterguen la atención a estas y otras enfermedades, lo que tendrá consecuencias para la salud pública en los años por venir.

La revisión del reglamento sanitario internacional también debería llevar a que se aprueben zanahorias y garrotes para los países que lo cumplan y para los que lo desafíen, respectivamente. Como se explicaba, México, que logró mantener a raya al A H1N1, pagó un precio muy alto por ello, lo que presumiblemente desincentiva a otros países a seguir esa ruta. Lo acontecido con la RP China ante el SARS-CoV-2 se puede explicar a partir de la experiencia mexicana.

Consideraciones finales

En tiempos de recesión y/o crisis económica, la tentación a sacrificar partidas presupuestales a favor del desarrollo es alta.

Ocurrió tras la crisis de 2008, lo que llevó a castigar el presupuesto en salud en muchas partes del mundo por considerar que los recursos canalizados al sector son un gasto, no una inversión. Esa visión debe cambiar: a la salud se la aprecia en ausencia, pero obviar su importancia tiene, como lo ha mostrado el SARS-CoV-2, consecuencias devastadoras en todos los ámbitos de la vida de las sociedades.

Evitar el sobredimensionamiento es otra lección que arroja la actual pandemia. Se prevé que, al menos por un tiempo, el tema de la salud ocupe una atención prioritaria en las agendas nacionales e internacional, lo que podría llevar a cometer el mismo error que tras el 11 de septiembre de 2001: al considerar que un solo tema es lo único que importa en el mundo, se pierden de vista vulnerabilidades, flagelos, riesgos y amenazas que pueden impactar de forma muy desfavorable en la agenda internacional. Ocurrió con la *terrorización* de la agenda global y todo parece indicar que volverá a ocurrir ahora con su *epidemiologización*.

Es también cierto que, pasado un tiempo, especialmente en períodos interpandémicos, se produce el *síndrome del olvido*, porque desafortunadamente muchos tomadores de decisiones tienen horizontes políticos cortos y si el país en que gobiernan carece de proyecto de nación, es muy fácil que cuando se produzca un cambio de gobierno, cambien las prioridades. En este sentido es importante para un país como México –aunque no es el único caso– desarrollar un proyecto de nación que permita contar con políticas de Estado, no solo de gobierno, de manera que cuando haya un cambio de gobierno, el proyecto se mantenga y se dé continuidad a las políticas. Esto es crucial para el sector salud pero también para todos los demás ámbitos de la vida nacional.

El padre de la epidemiología moderna, el checo Karol Raska, escribía en 1969 que

> la evaluación sistemática es parte integrante de todo programa de inmunización y en ella deben emplearse los datos obtenidos en las actividades de vigilancia. Por otra parte, durante la realización de campañas de inmunización debe mantenerse una vigilancia de todos los efectos secundarios y complicaciones producidos por la vacunación. Todas las contraindicaciones deben ser respetadas. Debe prestarse especial atención a los estudios detallados, tanto los clínicos como de laboratorio y epidemiológicos de las enfermedades en personas vacunadas (aislamiento e identificación de agentes etiológicos, investigaciones serológicas de sueros que actúan en combinación, etc.). Como ya se dijo, la metodología de la vigilancia epidemiológica y los elementos empleados en los programas de inmunización presentan grandes variaciones en las siete infecciones que se han elegido como tema de este trabajo, dadas sus distintas ecologías. La metodología de la vigilancia depende también de la situación epidemiológica del país (etapa del programa de control), de los países vecinos (riesgo de introducción de la infección) y de la rapidez con que los servicios de salud sean capaces de enfrentarse al problema (reconocimiento temprano y rápida implantación de eficaces medidas de control).[45]

Rasca resumía así las consideraciones a ponderar para la aplicación de la vacuna contra la viruela, que en 1980 se convirtió en la primera y, a la fecha, única enfermedad erradicada a través de la inmunización. Los planteamientos de Rasca sugieren mirar el bosque, no solo el árbol, lección que debe ser reaprendida en el momento actual, máxime cuando el mundo está procediendo a la más ambiciosa campaña de inmunización de la historia contra el SARS-CoV-2.

Walter Ledderman señala, citando al historiador médico Laín Entralgo, que la Guerra de Cien Años (1337-1453) terminó con la peste bubónica, pero generó, entre otras consecuencias político-sociales:

- una enorme recesión en Europa, demográfica y, ciertamente, económica;
- una exaltación de ciertas prácticas religiosas viciosas, como las procesiones de flagelantes, con un claro contenido social: la muerte nivela a ricos y a pobres. Los flagelantes divulgaron la noticia falsa de que los judíos provocaban la peste, lo que llevó a que miles de ellos fueran asesinados; y
- ante la percepción de la fugacidad de la vida, muchos privilegiaron los placeres mundanos con fiestas, celebraciones, incluso privilegiando noticias "alegres". [46]

Si no se hubiese incluido la fuente de esta referencia, se podría pensar que las consecuencias citadas se refieren a la pandemia actual. El SARS-CoV-2 ha generado una recesión económica y, previsiblemente, implicará un retroceso en la esperanza de vida a escala global. Asimismo, la práctica de buscar culpables ha sido ejemplificada especialmente por Estados Unidos –sobre todo en los tiempos de Donald Trump–, empecinado en denostar el trabajo de la OMS –que de todos modos debe mejorar– y en echar la culpa a la RP China, incluso bautizó a la enfermedad como el *virus chino*. Además, el impacto del confinamiento en las sociedades es muy visible. La resistencia a aislarse lleva a muchos a "celebrar la vida", a hacer reuniones, a salir a la calle y a desafiar a las autoridades, lo cual los expone a un contagioso virus potencialmente mortal.

La llegada de las vacunas contra el SARS-CoV-2 es una medida de respuesta encaminada a poner fin a esta crisis. En un escenario optimista donde los efectos secundarios de vacunas liberadas por razones de emergencia y seguridad nacional sean mínimos, gran parte de los seres humanos podrán contar con los anticuerpos para que el contagioso coronavirus se convierta en una enfermedad endémica más sobre la que el mundo habrá logrado imponerse. Sin embargo, si los sistemas de salud son

precarios, si el analfabetismo en salud es amplio, si los movimientos antivacunas siguen creciendo, si la cooperación internacional no prospera, si los objetivos de desarrollo sostenible no reciben el apoyo deseado, si la desigualdad y la pobreza en el mundo no son combatidos, si los conflictos armados se mantienen o surgen otros más, si el deterioro ambiental progresa, y si el divorcio entre las agendas de seguridad y desarrollo se mantiene, el mundo se mantendrá vulnerable y muy desprotegido ante la(s) pandemia(s) que viene(n). La salud no es solo la ausencia de enfermedades. La OMS la caracteriza como un estado de completo bienestar físico, mental y social, de manera que seguramente se habrá ganado la batalla contra el SARS-CoV-2, pero en el mediano y largo plazo se podría perder la guerra por la salud a un costo enorme para el mundo.

---

1. PNUD (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de Cultura Económica. Disponible en https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf. ↲
2. Organización de las Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Nueva York, ONU, p. 3. ↲
3. PNUD, *Ibid.* ↲
4. PNUD, *op. cit.*, p. 28. ↲
5. Para un análisis detallado acerca de estos nuevos temas de la seguridad humana, véase María Cristina Rosas (2020). La seguridad humana sostenible: ¿paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI? En María Cristina Rosas (coord.), *La seguridad extraviada: apuntes sobre la seguridad nacional de México en el siglo XXI*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C./Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 31-100. ↲
6. Luis Rolando Durán Vargas (marzo-abril 2010). "Terremoto en Haití: las causas persistentes de un desastre que no ha terminado. *Nueva Sociedad,* n.° 226. Disponible en https://tinyurl.com/45ujc4kx. ↲
7. OPS (s/f). *Consecuencias sanitarias del terremoto en Haití*. Washington D. C., Organización Panamericana de la Salud. Disponible en https://tinyurl.com/y2tpa4ks. ↲
8. Sin Fronteras (2018). *Haitianos en México tras el terremoto de 2010: una experiencia de trabajo psicosocial en situaciones de emergencia.* México. Disponible en https://tinyurl.com/4dwnpaa4. ↲
9. Frank James (January 15, 2010). *Obama Gives Haitians in U.S. Illegally Temporary Protected Status.* NPR. Disponible en https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2010/01/obama_gives_haitians_in_us_ill.html. ↲
10. Elizabeth Hinton acusa que la lucha contra la pobreza, que es un tema

que requiere una gestión de mediano y largo plazo, ha sido sustituida por la lucha contra la delincuencia organizada, la que da resultados, aparentemente, inmediatos, por ejemplo, cuando se captura al líder de un organismo delincuencial, un capo de la droga o cuando se encarcela, como ocurre en El Salvador, a quienes se percibe como delincuentes, pandilleros y criminales. Véase Elizabeth Hinton (2017). *From the War on Poverty to the War on Crime: The Making of Mass Incarceration in America.* Boston, Harvard University Press.

11. José Zalaquett (1990). *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 39-41.
12. D'Arcy Jenish (2020). *The Making of the October Crisis: Canada's Long Nightmare of Terrorism at the Hands of the FLQ.* Toronto, Anchor Canada.
13. Un fascinante recuento acerca de por qué Canadá no logra cumplir con las metas de reducción de emisiones contaminantes tiene que ver con las fracturas imperantes en su federalismo, con un Quebec que favorece la energía hidroeléctrica y una Alberta empecinada en el empleo de hidrocarburos. Véase Douglas MacDonald (2020). *Carbon Province Hydro Province: the Challenge of Canadian Energy and Climate Federalism.* Toronto, University of Toronto Press.
14. David Simpson (2019). *States of terror: History, Theory, Literature.* Illinois, University of Chicago Press.
15. *BBC News Mundo* (30 junio 2014). Qué es un califato y cuánto respaldo puede tener. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140630_irak_siria_estado_islamico_califato_nc.
16. Hugo Frühling (ed.) (1995). *El Estado frente al terrorismo.* Santiago, Editorial Atena/Centro de Estudios del Desarrollo, p. 19.
17. Caroline Goerzig (2010). *Talking to terrorists: Concessions and the renunciation of violence.* London, Routledge.
18. Barry S. Levy y Victor W. Sidel (Editors) (2011), *Terrorism and Public Health: A Balanced Approach to Strengthening Systems and Protecting People,* Oxford, Oxford University Press, 2nd.
19. Pedro Arcos González, Rafael Castro Delgado, Tatiana Cuartas Álvarez y Jorge Pérez-Berrocal Alonso (mayo-junio 2009), "Terrorismo, salud pública y sistemas sanitarios", en *Revista Española de Salud Pública,* no. 83, disponible en https://www.scielosp.org/pdf/resp/2009.v83n3/361-370/es
20. Institute for Economics and Peace (2024), *Global terrorism Index 2024,* Sydney, IEP, disponible en https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf
21. Economist Impact (2021). *Global Health Security Index 2021. Advancing Collective Action and Accountability Amid Global Crisis.* Nuclear Threat Initiative, Johns Hopkins Bloomberg School and Public Health, p. 23. Disponible en https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_GHSindexFullReport_Final.pdf.
22. Institute for Economics and Peace, *op. cit.*, p. 12.
23. Naciones Unidas (5 de mayo de 2022). *Las muertes por COVID-19 sumarían 15 millones entre 2020 y 2021.* Nueva York, ONU. Disponible en https://news.un.org/es/story/2022/05/1508172.
24. Institute for Economics and Peace, *op. cit.*, p. 14.
25. Economist Impact, *op. cit.*, p. 16.
26. Ello se suma al hecho de que una de las vacunas existentes, que ya ha sido desaconsejada por la propia OMS, provocaba la enfermedad. Se trata de la vacuna oral poliovirus o Sabin, la cual se elabora con tres tipos del virus de la polio atenuados y que al ser introducida al organismo, en algunos casos, produce la enfermedad.
27. *DW* (8 de noviembre de 2021). La ONU logra que régimen talibán admita, por primera vez, vacunación contra la polio en Afganistán. Disponible en

https://www.dw.com/es/la-onu-logra-que-r%C3%A9gimen-talib%C3%A1n-admita-por-primera-vez-vacunaci%C3%B3n-contra-la-polio-en-afganist%C3%A1n/a-59758626.
28. Laurie Garrett (enero-marzo de 2001). El bioterrorismo. *Archivos del presente*, vol. 6, n.° 23, pp. 131-132.
29. Aga Sugiyama *et al.* (June 23, 2020). The Tokyo subway sarin attack has long-term effects on survivors: A 10-year study started 5 years after the terrorist incident. *Plos One*. Disponible en https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0234967.
30. Carlos del Río Chiriboga y Carlos Franco-Paredes (diciembre 2001). Bioterrorismo: un nuevo problema de salud pública. *Revista Mexicana de Salud Pública*, vol. 43, n.° 6. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342001000600011.
31. Los Centros para la Prevención y el Control de las Enfermedades de EE. UU. (CDC) identificaron 22 casos confirmados y sospechosos de ántrax a causa del ataque perpetrado a través del sistema postal estadunidense. Se identificó a 11 pacientes con ántrax por inhalación, de los cuales cinco fallecieron, y 11 más con ántrax cutáneo, que sobrevivieron. Se enviaron cinco cartas desde Trenton, en Nueva Jersey, y una de ellas contenía 2 gramos de material equivalente a 100 billones de esporas de ántrax, consideradas como armas biológicas.
32. Ismael Mingarro (24 de marzo de 2020). Los siete tipos de coronavirus que infectan humanos. *National Geographic*. Disponible en https://tinyurl.com/mrx4d445.
33. María Cristina Rosas (21 de diciembre de 2020). China y el coronavirus. *Etcétera*. Disponible en https://www.etcetera.com.mx/opinion/china-coronavirus-pandemia/.
34. David Stanway (22 de enero de 2020). La sombra del SARS: China aprendió por las malas cómo lidiar con una pandemia. *Reuters*. Disponible en https://lta.reuters.com/article/idESKBN1ZL1PJ.
35. El SARS-CoV afectó principalmente a los familiares de los pacientes y el personal médico. En febrero de 2003, la enfermedad se propagaba por el mundo. A finales de ese mes, en Hong Kong y Vietnam había brotes del SARS-CoV. El 10 de marzo, en el Hospital Wales en Hong Kong, 18 personas del personal médico informaron de casos del SARS-CoV. A los pocos días, más de 50 personas del personal médico del hospital se habían contagiado. A mediados de marzo, en Singapur y Canadá se encontraron pacientes con SARS-CoV, y el 12 de marzo la OMS emitió una alerta sanitaria. A partir de ese momento un total de 32 países y regiones del mundo informaron de casos confirmados por pruebas de laboratorio. De noviembre de 2002 a agosto de 2003, se notifican un total de 8.422 casos, 916 defunciones, siendo la tasa de mortalidad promedio de los casos notificados del 9,3 por ciento. De las defunciones registradas, 349 se produjeron en la RP China y 299 en Hong Kong.
36. OMS (2007). *Informe sobre la salud en el mundo 2007. Un porvenir más seguro. Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud. Disponible en https://www.who.int/whr/2007/07_report_es.pdf?ua=1.
37. WHO (December 2010). *Protocol for Assessing National Surveillance and Response Capacities for the International Health Regulations (2005)*. Geneva, World Health Organization. Disponible en https://www.who.int/ihr/publications/who_hse_ihr_201007_en.pdf?ua=1.
38. Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2015). *Detección temprana, evaluación y respuesta ante eventos agudos de salud pública: puesta en marcha de un mecanismo de alerta temprana y respuesta con énfasis en la vigilancia basada en eventos, versión provisional.* Washington D. C., OPS/OMS. Disponible en https://www.who.int/ihr/publications/WHO_HSE_GCR_LYO_2014.4es.pdf?ua=1.

39. No se pierda de vista que, en abril de 2020, el entonces presidente de EE. UU. Donald Trump anunció que retendría el financiamiento a la OMS y en mayo señaló que la Unión Americana "terminaría" su relación con el organismo. El retiro se haría efectivo el 6 de julio de 2021. Cabe destacar que si bien la OMS carece de disposiciones para el retiro de sus miembros, cuando EE. UU. ingresó a la institución en 1948 el Congreso de ese país aprobó una resolución que faculta a los estadounidenses a desligarse de la institución. El actual presidente estadunidense, Joe Biden, dio marcha atrás con lo hecho por Trump y ha apoyado a la OMS a pesar de las controversias que subsisten respecto a la RP China y el origen del SARS-CoV-2.
40. Mecanismo establecido para detectar lo antes posible cualquier acontecimiento anormal o cualquier alteración de la frecuencia habitual o habitualmente observada de un fenómeno.
41. Acción de salud pública a raíz de la detección de un riesgo para la salud pública (por ejemplo, seguimiento del evento, información al público, investigación sobre el terreno o aplicación de cualquier medida de control o mitigación). La naturaleza de la respuesta tendrá que adaptarse a la naturaleza del riesgo para la salud pública.
42. María Begoña Adiego Sancho (s/f). *El reglamento sanitario internacional. Aragón, Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud*. Disponible en http://www.ics-aragon.com/cursos/salud-publica/2014/pdf/M3T07.pdf.
43. *Ibid.*
44. María Begoña Adiego Sancho, *op. cit.*, p. 7.
45. Karol Raska (mayo 1969). La vigilancia epidemiológica y su papel en los programas de inmunización. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. Disponible en https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/14525/v66n5p450.pdf?sequence=1.
46. Walter Ledderman (2003). El hombre y sus epidemias a través de la historia. *Revista Chilena de Infectología,* vol. 20. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-10182003020200003.

Inteligencia artificial en la carrera por el siglo XXI

¿Una tecnología dual que cambia las reglas del juego?

Aureliano da Ponte

Introducción

A fines de los años ochenta, un artículo publicado por la influyente revista *Foreign Affairs* titulado "Tecnología y soberanía" afirmaba que cuando las grandes olas de cambio arrasan el mundo, las estructuras de poder rechazan casi inevitablemente la idea de que el mundo realmente está cambiando, y se aferran a sus viejas creencias. Cuando todavía el orden internacional se regía por la lógica de la Guerra Fría, ese escrito ya advertía respecto al conjunto de transformaciones de magnitud que se sucedían a un ritmo vertiginoso respecto de la ciencia, la tecnología, la economía y la política, lo que generaba movimientos profundos sobre las dinámicas de la soberanía nacional y sobre el poder (Wriston, 1988).

Siguiendo el mismo razonamiento, transcurridas poco más de dos décadas de iniciado el siglo XXI se advierte un nuevo movimiento tectónico que subyace bajo la superficie, a la vez que un conjunto de acontecimientos contingentes pero disruptivos de alto impacto. Esta convergencia indica que el sistema internacional enfrenta crecientes dificultades en la

articulación de los intereses y el posicionamiento consecuente de nuevos actores que han expandido su participación en la política y la economía global. Atrás quedó la ilusión de que la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, considerada por algunos analistas occidentales como un punto culminante de la *Pax Americana* (Witt, 2019), traería aparejado el avance de la internacionalización económica y un cambio en el sistema de gobierno del país asiático. Veinte años después, el entorno de las relaciones entre Estados Unidos y China es bastante diferente. El vínculo atravesó distintas etapas (del compromiso a la competencia y de ahí a la rivalidad por la supremacía en la próxima generación de dominio militar, económico y de información/datos) (Mori, 2019).

En este contexto, los indicios de un "orden mundial bifurcado" (Petricevic y Teece, 2019) o una "fractura de la economía global" (Buckley, 2022) pueden identificarse de forma creciente como resultado de los movimientos realizados por ambas potencias.[1] La caracterización de las tendencias no es unívoca, porque la magnitud de los cambios de las últimas décadas en el sentido de la "globalización" es muchas veces descripta como un proceso irreversible. De todos modos, nadie parece tener dudas de que las transformaciones en curso son irremediables. Cuando el foco se coloca a nivel sistémico, la evolución del contexto global parece seguir una lógica donde, al menos por ahora, la inmediatez no es el factor predominante. Al mismo tiempo, la emergencia de eventos disruptivos tales como la invasión de Rusia a Ucrania y los enfrentamientos entre Israel y Hamas a partir de octubre de 2023 sugieren la posibilidad de que el escenario escale repentinamente.

Frente a ello, la noción de "desacoplamiento" (Bateman, 2022) ha ocupado cierta centralidad en los últimos años, pero resulta poco adecuado porque se trata de un concepto que los

economistas han tomado prestado de la ingeniería y es lo contrario del acoplamiento estrecho, por lo cual implica una acción repentina de separación (García Herrero, 2023). Esto significa que plantear un pasaje inminente de la situación actual a un escenario de quiebre sistémico absoluto y homogéneo es poco razonable. En todo caso, no son pocas las señales que revelan un itinerario lento pero constante que parece conducir tanto a la fragmentación geográfica de las tecnologías y sus estándares asociados (García Herrero, 2023; Timmers, 2020)[2] como a la configuración de bloques geopolíticos.

Identificar y evaluar estas transformaciones es un desafío en sí mismo, toda vez que se desconoce el desenlace y las configuraciones resultantes. De igual modo, el aspecto más complejo no es la falta de un destino predefinido sino las características de gradualidad y heterogeneidad que exigen una evaluación permanente y objetiva. Este punto de partida es especialmente notable cuando se profundiza en el análisis más allá de las declaraciones altisonantes, y se detecta un desarrollo heterogéneo y complejo que responde más a una idea de bifurcación. García Herrero (2023) plantea que las decisiones de Estados Unidos respecto al acceso y disponibilidad de ciertas tecnologías clave por parte de China implican una divergencia hacia dos ecosistemas tecnológicos. Al mismo tiempo advierte que si bien actualmente esta dinámica afecta a un conjunto delimitado de tecnologías, la dificultad para detener la creación de alianzas una vez iniciado el proceso aumenta exponencialmente.

Ese “conjunto delimitado” encuentra en el caso de los semiconductores un ejemplo de la complejidad de contexto ya que consiste en una tecnología fundacional esencial para la carrera por la transformación digital y la industria armamentística. Los semiconductores y los circuitos integrados son el insumo estratégico que está en el centro de los intereses

geopolíticos de las principales economías que buscan asegurar su abastecimiento en los chips más avanzados con importantes inversiones, ya que esto condiciona cada vez más su capacidad de actuar económica, industrial y militarmente (Duchâtel, 2022; SWD, 2022). De hecho, tanto los datos como ciertas clases de semiconductores son esenciales para la cadena de valor de la IA, por lo que disponer de ambos activos será crítico para la estabilidad del sistema internacional (Wang, 2023).

A lo anterior cabe agregar que no resulta apropiado restringir el análisis a una lógica estatal en la cual se asuma que las compañías tecnológicas son soldados de infantería en un conflicto entre países hostiles (Bremmer, 2021). Las denominadas gigantes tecnológicas, como Amazon, Apple, Meta, Google, Microsoft, X (ex Twitter) por parte de Estados Unidos; o Alibaba, ByteDance y Tenecent por parte de China, tienen sus propios intereses, cuyo alineamiento no necesariamente coincide con los del gobierno donde se ubica la casa matriz. Su influencia en las tecnologías y servicios que continúan extendiéndose en la economía internacional incide sobre la proyección económica, militar y social. En la medida en que las tecnologías digitales amplíen su omnipresencia a lo largo de las próximas décadas, el poder de estos actores aumentará. Por eso, cuando se trata de multinacionales, para condicionar el comportamiento empresarial de estos jugadores, los gobiernos deberán desplegar una acción gubernamental mucho más consistente que una mera instrucción o sugerencia que probablemente tenga efectos poco prácticos.

Explorar el tema permite considerar analítica y empíricamente la naturaleza de la tecnología como variable fundamental de la dinámica estratégica al mismo tiempo que ámbito de competencia entre países. La tecnología no solo ha transformado las economías y las sociedades, sino que también ha sido un importante redistribuidor de poder y una fuerza significativa que ha configurado y remodelado las relaciones

internacionales (Franke y Torreblanca, 2021). Las capacidades científico-tecnológicas repercuten en la economía, las fuerzas armadas y el posicionamiento mundial de países y grandes empresas. Como revela el caso de la inteligencia artificial (IA), ello coloca la problemática de la soberanía tecnológica sobre la mesa en lo que se refiere a las fuentes de provisión, ya sea de sus componentes básicos, de productos o servicios basados en ella, de conocimiento ligado a intangibles (p. ej. patentes, registros de *software* y licencias, *know-why* y *know-how*), y la disponibilidad de recursos humanos especializados.

El objetivo de este capítulo es indagar la lógica y características que ha adquirido la pugna entre Estados Unidos y China, donde la dimensión tecnológica es fundamental. Estudiar el tema se justifica porque se trata de una cuestión central que condicionará de forma creciente la política internacional a lo largo de la década. Para ello se apelará a un herramental analítico que articula las relaciones internacionales, la geopolítica y la economía de la innovación. No obstante, caben algunas aclaraciones iniciales. Primero, el trabajo lejos de agotar el tema propone un abordaje que apenas abre una línea de investigación que requiere un esfuerzo más amplio y detallado. Segundo, no profundiza en los complejos aspectos tecnológicos que subyacen a la IA, ni tampoco avanza sobre otros campos de tecnología o sistemas tecnológicos vinculados. Tercero, no constituye un escrito teórico, sino que a partir de proponer un marco conceptual procura explorar el tópico en una aproximación más empírica. En todo caso, el análisis panorámico que se plantea pretende evidenciar que las dinámicas de la realidad contemporánea y su proyección en la próxima década exigen comprender que, por las imbricaciones entre la economía, la tecnología y la geopolítica, cada vez resulta menos adecuada la diferenciación taxativa entre ellas para comprender la política internacional.

¿Por qué analizar la inteligencia artificial es relevante?

La definición de IA es objeto de muchas discusiones incluso entre los especialistas. La IA consta de varias áreas principales de investigación y desarrollo que han dado lugar a diversas tecnologías (JCR-AI Watch, 2022: 13-16). Dado el enfoque de este escrito, no resulta pertinente extenderse en el debate sobre la conceptualización más adecuada. Esto no significa que el asunto no revista importancia. En todo caso, algunos de los denominadores comunes que se identifican apuntan que los sistemas de IA son programas informáticos desarrollados con una o varias técnicas y enfoques que pueden, para un conjunto dado de objetivos definidos, generar resultados tales como contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyan en los entornos con los que interactúan (JCR-AI Watch, 2021). En otras palabras, la IA no es una única pieza de *hardware* o *software*, sino más bien una constelación de tecnologías que dependen de elementos interrelacionados.[3] La carrera por la supremacía no es como la carrera espacial hacia la Luna. La IA ni siquiera es comparable a una tecnología de uso general como la electricidad.[4] Estas afirmaciones inician el informe de la Comisión Nacional de Seguridad sobre Inteligencia Artificial (NSCAI) de Estados Unidos publicado en 2021. El documento asume dos puntos de partida que evidencian la importancia que reviste el asunto, sirviendo a la vez como motivación de este escrito:

> En primer lugar, la rápida mejora de la capacidad de los sistemas informáticos para resolver problemas y realizar tareas está alterando el mundo. Las tecnologías de IA son las herramientas más potentes de las últimas generaciones. La IA es también la tecnología de "doble uso" por excelencia. La capacidad de una máquina para percibir, evaluar y actuar con mayor rapidez y precisión que un ser humano representa una ventaja competitiva

> en cualquier ámbito, civil o militar. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, el predominio tecnológico de Estados Unidos –la columna vertebral de su poder económico y militar– está amenazado. China posee el poder, el talento y ambición para superar a Estados Unidos como líder mundial en IA en la próxima década si no cambian las tendencias actuales (NSCAI, 2021: 7).

Las preguntas que se desprenden de la cita son las siguientes: ¿es la IA una tecnología que cambia las reglas del juego? ¿Podemos evitar una carrera armamentística de IA? En 2015, una carta abierta difundida por investigadores en este campo y en el de la robótica alertaba que "si una gran potencia militar sigue adelante con el desarrollo de armas de IA, una carrera armamentística mundial es prácticamente inevitable" (Moore Geist, 2016). Además de plantear un enfoque inapropiado, la realidad ha dejado obsoleta a la advertencia. En el Parlamento británico se ha discutido respecto a que los futuros conflictos, tanto físicos como virtuales, estarán basados en la IA. La OTAN la está probando en ámbitos tan diversos como la ciberdefensa, el cambio climático y el análisis de imágenes. Los sistemas de IA de vanguardia anuncian ventajas estratégicas significativas como "facilitadores finales" en una nueva era de competencia global de alta tecnología y rivalidad geopolítica (Csernatoni, 2023).

Rishi Iyengar formula el siguiente interrogante: ¿quién gana la carrera de la inteligencia artificial? Su respuesta breve es "No es tan sencillo" (Foreign Policy, 27/03/2023). En su argumento sostiene que aplicar el marco de la "carrera armamentística" al desarrollo de la IA no capta la dinámica global en torno a esta tecnología. Por un lado, el papel del sector privado al frente del desarrollo de nuevas capacidades constituye una diferencia con lo sucedido respecto a los misiles y a la tecnología nuclear. En particular, las barreras de entrada y el cuasimonopolio estatal no aplican ahora. Por el otro,

plantea que, aunque algunas métricas sitúan a Estados Unidos a la cabeza, China lo sigue muy cerca y va ganando terreno rápidamente. En todo caso, la cuestión es mucho más compleja, por lo cual exige un estudio riguroso y desagregado.

El impacto de la tecnología de IA en el ámbito de las relaciones internacionales ha sido estudiado desde fines de los años ochenta en la literatura anglosajona (Hudson, 1991; Din, 1988; Cimbala, 1987). Sin embargo, los esfuerzos preliminares no obtuvieron demasiada atención debido al nivel de desarrollo de esta tecnología en aquella época. Recién en la segunda década del siglo XXI, la IA ha entrado en un periodo de rápida aceleración. Asimismo, Shuai (2019) reseña que el tema ha ganado terreno en el mundo académico chino, que durante la última década ha analizado su impacto (Qingling, 2015 y 2017; You y Dingding, 2018; Yu y Dingding, 2018).

Hasta qué punto las aseveraciones forman parte de un imaginario más bien asociado a la ciencia ficción es materia de discusión. Lo cierto es que numerosos estudios coinciden en sostener que provocará una mejora de la eficiencia general de la industria, la agricultura y el transporte. Además, que abrirá nuevas oportunidades para la ciencia, reorganizará los mercados laborales (Milanez, 2023) y forzará un replanteamiento fundamental de los enfoques de seguridad nacional modificando incluso hasta la arquitectura de los ejércitos modernos (Fernandez Montesinos, 2019). Al respecto, los análisis parecen coincidir en imputar a la IA una relevancia que modificará las relaciones entre el hombre y la tecnología, condicionando factores clave del sistema internacional tales como los actores, la estructura, la lógica y las reglas operativas, interpelando las aproximaciones teóricas tradicionales (Shoui, 2019; Schmidt, 2023). Más allá de que las potencialidades que se le atribuyen se vuelvan realidad o no dentro de las próximas décadas, de hecho, las aplicaciones existentes y probadas pueden crear valor para las economías y sociedades de todo el

mundo; innovaciones, como la asistencia sanitaria predictiva, la educación adaptativa y la respuesta optimizada a las crisis (Mc Kinsey, 2022).

El capítulo se organiza en esta introducción, dos secciones y las conclusiones. La primera sección presenta los conceptos de poder de innovación y soberanía tecnológica como piedras angulares que permiten analizar la política internacional pero además las estrategias que siguen Estados Unidos y China en diversos campos tecnológicos, entre ellos el de la inteligencia artificial. La segunda aplica el herramental analítico a la competencia estratégica entre ambas potencias. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

Soberanía tecnológica y poder de innovación

El poder de innovación es una nueva y fundamental fuerza de la política internacional (Schmidt, 2023). El concepto remite a la capacidad de inventar, adoptar y adaptar nuevas tecnologías, lo cual contribuye tanto al poder duro (militar) como al poder blando (económico y cultural) de un país. En primer lugar, el dominio tecnológico en ámbitos cruciales refuerza la capacidad de un país para hacer la guerra y, por tanto, su capacidad de disuasión. Pero la innovación también determina el poder económico, ya que otorga a los Estados influencia sobre las cadenas de suministro y la capacidad de establecer las reglas para los demás. Los países que dependen de los recursos naturales o del comercio, especialmente los que deben importar bienes raros o fundamentales, se enfrentan a vulnerabilidades que otros no tienen. Por cierto, reflexionar sobre el futuro de los conflictos en un mundo de redes económicas y de información globales constituye un desafío.

En virtud de sus características, la IA ocupará un lugar central, por ejemplo, a través de la identificación de patrones (de consumo, de comportamientos sociales) y de modelos predictivos. Un aspecto esencial de este “poder” se relaciona

con el acceso a tecnologías y su disponibilidad vis a vis la gestión de dependencias estratégicas de terceros, en particular respecto a las capacidades de investigación y desarrollo (I + D), pero también de producción en los segmentos fundamentales que le permiten a un país (e incluso en ciertos casos a algunas grandes empresas) afrontar escenarios donde las dependencias tecnológicas son utilizadas como instrumentos políticos. En este punto se presenta un dilema entre la nueva realidad geopolítica y los marcos conceptuales predominantes de la economía de la innovación.

En los países occidentales desarrollados, especialmente en Europa pero también en Estados Unidos, la deslocalización de la producción respondió a la búsqueda de reducción de costos. Otros aspectos se incluyen en la lógica, como el acceso a recursos y mercados, pero el motivo más relevante es fabricar a valores más baratos. Ello generó una racionalidad en la cual las economías industrializadas se concentraron en ciertas etapas del proceso.

Más recientemente, los cambios en el tablero geoestratégico han llevado a muchos gobiernos a alejarse del énfasis habitual en los beneficios comerciales que obtienen las economías al especializarse en las fases de producción en las que tienen una ventaja comparativa, para reorientarse nuevamente en la necesidad de que las economías controlen una gama más amplia de actividades estratégicas a través de las cadenas de valor mundiales a escala nacional y supranacional (Coveri y Zanfei, 2023). El papel de las políticas gubernamentales y las estrategias empresariales a la hora de canalizar sus inversiones tecnológicas y configurar sus cadenas de suministro en beneficio propio o de sus aliados vuelve a estar en el centro del debate. Además, el impacto de la externalización y deslocalización de la producción ha hecho resurgir una serie de debates sobre la innovación y las capacidades productivas “nacionales” como vectores de

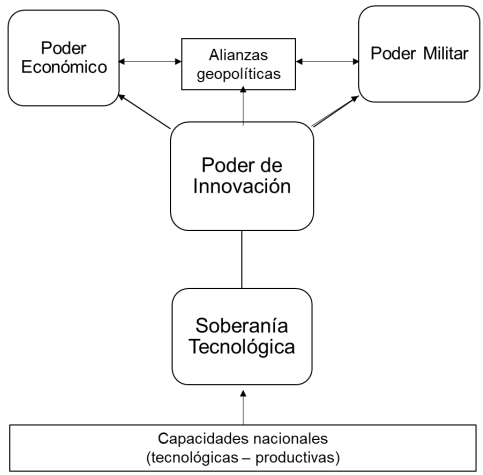
desarrollo y crecimiento económico en el siglo XXI.[5]

En este punto es donde la noción de soberanía tecnológica (ST) adquiere su valor estratégico, lo cual permite comprender por qué está recibiendo en los últimos años una renovada centralidad.[6] Conceptualmente la ST se define como la capacidad relativa interna y externa de un actor para decidir y poner en práctica sus decisiones respecto a la generación, absorción o explotación de una tecnología en función de sus objetivos, tanto en condiciones favorables como hostiles (da Ponte *et al.*, 2022). La noción de soberanía remite a una atribución que implica decidir un curso de acción, pero también disponer de los recursos y medios para ejecutar las actividades que permiten cumplir el propósito previsto. La capacidad relativa se refiere al poder de agencia de un actor para alcanzar los objetivos que se propone. Las capacidades internas se refieren a la dinámica de los procesos de desarrollo tecnológico e innovación al interior del territorio de un país (o bloque de países), donde están involucrados empresas, universidades, organizaciones de investigación tecnológica, así como el gobierno. Comprende los recursos propios y las competencias necesarias para identificar, evaluar, desarrollar, acceder, producir, utilizar e incorporar recursos físicos e intangibles relacionados con un ámbito de la tecnología o sistema tecnológico complejo. La ST se ha convertido de facto en una cuestión transversal con implicaciones para las políticas de innovación, económica, industrial, de educación, exterior y de seguridad (Edler *et al.*, 2023). Los Estados consideran cada vez más el acceso a tecnologías nuevas y críticas como una necesidad para asegurar su soberanía, tanto en el espacio físico como en el digital. Los avances en las nuevas tecnologías –y quienes las controlan– configurarán sin duda el futuro orden mundial (Arco Escriche, 2022).

Situando el desarrollo de competencias tecnológicas básicas en el centro de la definición, la soberanía tecnológica

permite cooperar, asociarse, competir, posicionarse e influir en las reglas del juego (crearlas cuando se dispone de suficiente poder, modelarlas cuando se dispone de una fuerza moderada). La soberanía tecnológica no solo se refiere a las dependencias externas, sino también a las propias competencias y activos para decidir, absorber e innovar conocimiento tecnológico. La figura 1 expone visualmente el marco analítico desarrollado.

Figura 1. Poder de innovación y soberanía tecnológica



Fuente: elaboración propia.

Inteligencia artificial y competencia estratégica

Empresas e investigadores chinos y estadounidenses han trabajado durante la última década en el desarrollo de la IA, y así contribuyeron a importantes avances, tanto en el ámbito universitario como en el industrial. Compañías como Baidu establecieron laboratorios en Silicon Valley durante la década de 2010. Lo mismo ocurrió con el Microsoft Research Asia (MSRA), con sede en Beijing, que también ha desempeñado un papel crucial en la formación de talentos chinos que luego se incorporaron a las gigantes tecnológicas (Brooking, 2023). El *Informe del Índice de IA 2023* elaborado por la Universidad de Standford revela que las colaboraciones entre investigadores de ambos países se multiplicaron aproximadamente por cuatro

desde 2010, tendencia de aumento interanual que se revirtió recién entre 2020-2021. Es decir, la aparición de la brecha es reciente y está transitando sus primeros años.

En el marco del aumento de la pugnacidad entre los dos países, el "capítulo" referido al quiebre en la cadena de suministro de los semiconductores, insumos fundamentales para el desarrollo de la IA, es central.[7] En los últimos años, Estados Unidos ha endurecido los controles a la exportación de chips de alta gama y otros componentes a Chinas (CSET, 2020). Los objetivos perseguidos pueden sintetizarse en los siguientes: a) estrangular las industrias de IA y supercomputación imposibilitando el acceso a chips de alta gama; b) impedir que diseñe chips de IA a nivel nacional y manufacture circuitos integrados de alta gama; e c) imposibilitar que desarrolle sus propios equipos de fabricación de semiconductores. Para eso, los norteamericanos buscan bloquear el acceso al *software* de diseño (donde ejercen un claro liderazgo), pero también a los equipos de fabricación y a los componentes producidos en Estados Unidos.

El gobierno presiona a empresas como NVIDIA y AMD, jugadores centrales tanto a nivel global como para China en la provisión de sus productos, pero las firmas han señalado que abandonar ese mercado tendrá graves consecuencias para sus ventas mundiales de semiconductores (Brookings, 2023). Por cierto, el peso de China en los ingresos de esas firmas es muy significativo. En todo caso, el impacto negativo en el corto plazo ha afectado a ambos (compañías norteamericanas y a China), pero sus efectos tienden a reducirse para el segundo en función de la aceleración de la ejecución de los planes relacionados, por ejemplo, "Made in China 2025", entre otros. El objetivo de China de desarrollar una industria local no dependiente del extranjero puede rastrearse varios años hacia atrás. En 2014 se creó el Fondo Nacional de Inversión en la Industria de Circuitos Integrados para convertirse en líder

mundial en todos los segmentos para 2030.

Hasta qué punto restringir el acceso no ha generado los incentivos para que los chinos apresuren sus esfuerzos es motivo de debate. En todo caso, a esta altura son varias las grandes economías que han elevado el estatus de los semiconductores de componente electrónico ordinario a una prioridad de seguridad nacional (Larsen, 2022). En la tabla 1 se detallan las inversiones públicas que han establecido algunas de las principales economías o bloques en relación con la IA y los semiconductores para los próximos años. Estos valores, aunque permiten dimensionar la preeminencia asignada, no incluyen todos los recursos que serán invertidos por Estados Unidos y China en ambos sectores.[8]

Tabla 1. Inversiones públicas principales economías mundiales

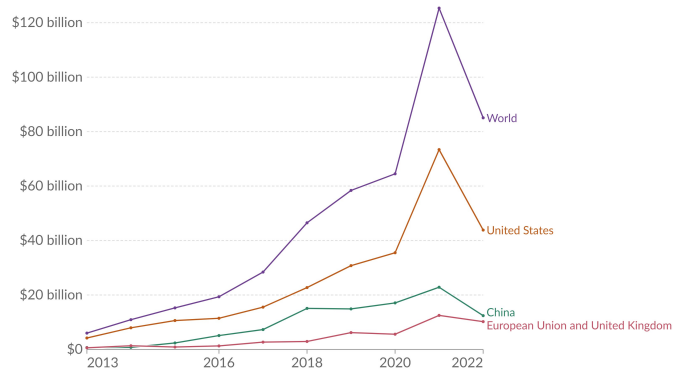
	Semiconductores	Inteligencia artificial
Estados Unidos	104,9 billones de dólares	111,2 billones de dólares (2023-2027)
China	136,2 billones de dólares	150 billones de dólares
Unión Europea	42,2 billones de dólares	291 billones de dólares
Japón	47 billones de dólares	3,6 billones de dólares
Corea del Sur	65 billones de dólares	5 billones de dólares
	240 billones de dólares	

Fuentes:
-EE. UU.: Chips y Ley de Ciencia (2022).
-China: Gran Fondo 2015-2025 (Made in China 2025), 14.° Plan quinquenal (2021-2025), Plan de Desarrollo de Inteligencia Artificial de nueva generación para 2030 (2017).
-Unión Europea: Ley sobre chips europeos (2022), Europa Digital y Horizonte Europa (2020), Fondo de Resiliencia y Recuperación (2020).
-Japón: Subsidios para construcción de plantas de semiconductores (2021), Ley de Seguridad Económica (2022).
-Corea del Sur: Plan Coreano para el Cinturón de Semiconductores (2021), Estrategia Superpotencia de Semiconductores (2022), Estrategia I+D en Inteligencia Artificial (2018), Estrategia Nacional de IA (2020).

La Ley de Chips y Ciencia apunta a reforzar a Estados Unidos en el campo de los semiconductores, fomentar la investigación y el desarrollo y crear centros regionales de alta tecnología. La norma aprobada en 2022 con un amplio consenso de los Partidos Demócrata y Republicano destina 280.000 millones de dólares a la financiación de I+D científica durante los próximos diez años. En cuanto a China,

documentos oficiales definen a la IA como una tecnología clave de sus planes de desarrollo económico a largo plazo, así como para su transformación militar. El gobierno ha invertido mucho en I+D, y también ha puesto en marcha políticas para fomentar el despliegue de tecnologías de IA en diversas industrias.

Gráfico 1. Inversión anual privada en inteligencia artificial

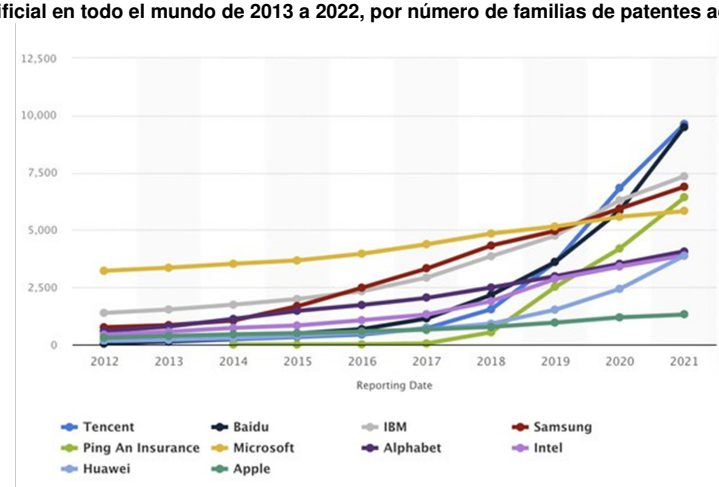


*Incluye empresas con inversiones superiores a 1,5 millones de dólares. Datos expresados en USD constantes de 2021. Los ajustes por inflación están basados en el Índice de Precios del Consumidor de EE. UU.
Fuente: NetBase Quid vía AI Index Report (2023).

En términos de inversión privada, el gráfico 1 expone claramente que las empresas norteamericanas han destinado más recursos en los años previos. Tanto el sector de *software* como de *hardware* de Estados Unidos es muy fuerte, por la cantidad y por las capacidades de las firmas que los componen. En cambio, China ha canalizado históricamente los gastos en I+D a través de universidades e instituciones de investigación tales como la Universidad de Ciencia y Tecnología Electrónica de China, la Universidad de Zhejiang, la Universidad de Tsinghua o el Instituto de Tecnología de Beijing, entre otras. Más recientemente la situación está cambiando hacia un nuevo enfoque apoyado en una suerte de alianza estratégica que consiste en apuntalar la innovación en las empresas punteras tanto públicas como privadas, en lugar de distribuir las subvenciones entre los gobiernos locales y los laboratorios

estatales (DIIS, 2023). El gobierno central ha decidido empoderar a sus empresas de chips, facilitando el acceso a subvenciones y un mayor control sobre la investigación pública.[9] Como ejemplo, Yangtze Memory Technologies Corp (YMTC), el mayor fabricante de chips del mundo, que ha recibido ayudas por 7.000 millones de dólares en 2022. A esto se agrega que los tres gigantes tecnológicos están gastando 15.000 millones de dólares en proyectos de IA solo en 2023, lo que representa casi un incremento del 50 % en los últimos dos años.

Gráfico 2. Principales propietarios de patentes en aprendizaje automático e inteligencia artificial en todo el mundo de 2013 a 2022, por número de familias de patentes activas



Fuente: Statista (2023).

La investigación, el desarrollo y el despliegue de la IA se han identificado a nivel mundial como uno de los desarrollos tecnológicos militares más críticos del siglo XXI. Si bien a menudo se considera un concepto nuevo que surgió en la última década, la IA en diversas formas ha existido en aplicaciones militares desde finales de la década de 1970, cuando las naciones buscaban aumentar las capacidades de procesamiento, la capacidad de supervivencia y los tiempos de reacción en la era del combate con misiles. De hecho, hasta la última década, el uso a gran escala de la IA en aplicaciones

militares seguía siendo competencia de las principales potencias militares. Esto ha cambiado parcialmente desde 2010 en la medida en que el acceso y disponibilidad de herramientas de IA se ha extendido.

La gama de amenazas que plantea el uso de la IA con fines militares es muy amplia (ciberataques, riesgos de fuga de datos y tecnología al extranjero, desinformación y manipulación de la información). Sin embargo, el principal problema complejo surge de la perspectiva de que productos de inteligencia artificial estándar para el espionaje lleguen a los mercados locales. Justamente este punto es el que puede afectar especialmente las dinámicas de colaboración internacional pero centralmente las denominadas redes de producción global sobre la base de la desconfianza entre los países.

En cuanto al desarrollo de la IA militar, es posible identificar cuatro tendencias tecnológicas principales: sistemas de enjambre, sistemas producidos en masa, IA autónoma y procesamiento masivo de datos. Respecto a la primera, aunque existe una capacidad de enjambre en el uso de sistemas aéreos no tripulados (UAS), así como en el despliegue de satélites en enjambre, todavía es limitada ya que el desarrollo de la IA no está lo suficientemente avanzado como para permitir tal enjambre a gran escala. En cuanto a la segunda, todavía se limita a productos relativamente básicos, ya que la IA de vanguardia requiere grandes supercomputadoras. Esto implica que actualmente gran parte de la I+D se centre en la miniaturización de las capacidades de la IA, lo cual no solo eventualmente va a permitir la producción en masa, sino que también sería un paso crucial hacia un enjambre completamente conectado en red. La tercera tendencia está condicionada por limitaciones tanto tecnológicas cuanto éticas, por lo que los desarrollos en curso se orientan hacia sistemas asistidos por IA con capacidad de autonomía limitada. Esto no quiere decir, por cierto, que no existan proyectos donde esas

autolimitaciones sean desatendidas. En lo concerniente al procesamiento de datos, su importancia reside en examinar grandes conjuntos de datos para inteligencia geoespacial, inteligencia de señales, datos de vigilancia e información logística, entre otros. Dado que este es uno de los segmentos más maduros de la tecnología de IA actualmente en uso, las aplicaciones militares suelen basarse en sistemas comerciales que son "militarizados". Las soluciones de procesamiento comercial han generado que la IA sea más accesible tanto en las esferas civil como militar, mientras que el proceso de miniaturización ha permitido que la IA en esta capacidad se implemente más ampliamente. La inteligencia de señales y el criptoanálisis siguen siendo los pilares de la I+D, tanto en términos de cifrado como de aspectos de ruptura del cifrado.

Según el Servicio de Investigación del Congreso norteamericano, las tecnologías de aplicación militar basadas en sistemas de IA pueden dividirse en siete grandes grupos: (1) inteligencia, vigilancia y reconocimiento; (2) logística; (3) ciberoperaciones; (4) desinformación (profunda); (5) mando y control; (6) vehículos autónomos y semiautónomos; y (7) sistemas de armas letales autónomas (citado en Olier y Corchado, 2022: 18). Estas aplicaciones tienen el potencial de remodelar los dominios estratégico y táctico por igual (HIR, 2023). Estas tecnologías de IA aplicadas al campo militar son un desafío enorme para aquellos países que no dispongan de ellas. Igualmente, aunque las aplicaciones de IA en el dominio militar aportan ventajas, también importantes riesgos. Como señalan Olier y Corchado (2022), existe "la posibilidad de que países contrarios aprovechen sus mejores potencialidades para convertir la IA en un arma de doble filo, volviéndose en contra…" (p. 24).

Los actuales avances en aprendizaje automático están transformando aspectos de la guerra que van desde las cadenas de suministro de la industria de defensa hasta las dinámicas

entre civiles y militares en I+D, la toma de decisiones, las operaciones, la formación y la logística (Goldfarb y Lindsay, 2022). Todavía con un alcance mayor, cabe pensar en los sistemas de aprendizaje profundo por su capacidad para filtrar cantidades masivas de datos procedentes de todas las fuentes, la detección de información crítica, la traducción de idiomas, la fusión de conjuntos de datos de distintos dominios y la identificación de correlaciones y conexiones.

China ve la IA como la vía para contrarrestar la superioridad militar convencional norteamericana mediante el "salto" a una nueva generación de tecnología. Los líderes militares chinos hablan abiertamente de utilizar sistemas de IA para "reconocimiento, contramedidas electromagnéticas y ataques coordinados de potencia de fuego". El país está probando y entrenando algoritmos de IA en juegos militares diseñados en torno a escenarios del mundo real. El Ejército Popular de Liberación (EPL) se ha unido en torno a un nuevo concepto organizativo sobre cómo cree que las tecnologías avanzadas afectarán a la guerra en este siglo. Expresiones como "inteligentización" representan la visión china de una nueva revolución en los asuntos militares. Este nuevo concepto, poco conocido, está impulsando los esfuerzos de modernización del EPL (Bassler y Noon, 2022). La IA es fundamental para la modernización del sistema de defensa chino en general y sus fuerzas armadas en particular. La inteligentización es el tercero de los objetivos oficiales del EPL en la secuencia de modernización. Los estrategas dicen que se centra en el "espacio cognitivo" en el que la toma de decisiones eficaz y el pensamiento complejo proporcionan la ventaja decisiva.

En línea con el argumento que plantea este capítulo, Olier y Corchado (2022) destacan que los desarrollos más avanzados ocurren tanto en las empresas como en las universidades, por lo cual analizar las capacidades existentes en esos ámbitos es relevante para conocer si las Fuerzas Armadas de un país tienen

bases en las cuales apoyarse.

Conclusiones

El liderazgo en IA ofrece ventajas tanto en competitividad económica como en poderío militar, por lo cual las principales potencias con Estados Unidos y China a la cabeza se apresuran a acceder, disponer o desarrollar sistemas avanzados de IA. Frente a un orden internacional en transición y al margen de la incertidumbre inherente al desenlace del escenario, lo que puede identificarse con certeza es que dentro de la complejidad y multiplicidad de aristas que se desprenden, la lógica autonomía estratégica/soberanía tecnológica vuelve, nuevamente, a revalorizarse. Disponer o no de las capacidades requeridas con relación a una tecnología puntual tendrá distintos efectos que variarán según el contexto y el ámbito en el cual se originen. En la esfera económica y de la innovación podrían reflejarse en la pérdida de competitividad, en la reducción de rentabilidad, o en menores tasas de crecimiento del PBI, apenas tres posibilidades entre muchas. En cuanto a la política internacional y la geopolítica, pueden provocar vulnerabilidades cuyo grado de afectación y orden de magnitud sea sistémico.

A medida que las capacidades de defensa experimentan una transformación digital, el *software* se ha convertido en un factor esencial en todos los aspectos del combate. Esto incluye la detección de objetivos (*software* de sensores), la toma de decisiones (agregación y análisis), la focalización (sistema de guía de armas) y la evaluación de daños en batalla. Dado que las plataformas informáticas avanzadas y los algoritmos de IA desempeñan cada vez más funciones que antes realizaban los humanos, la ventaja del *software* será aún más crítica a la hora de determinar los resultados del combate.

Las limitaciones de este trabajo en función de los tópicos relevantes que no fueron abordados son muchas. Por

mencionar apenas un ejemplo, durante los últimos diez años, China ha concentrado notables esfuerzos de inversión en IA en el extranjero principalmente en Estados Unidos, superando la suma de fondos transferidos a empresas de IA en Estados Unidos frente a cualquier otro destino en el mundo (Luong y Konaev, 2023). Ello implica una huella relevante en la trayectoria de esas empresas, pero además en sus perspectivas a futuro en el marco de las sanciones actuales. Asimismo, podemos mencionar la vinculación con otros campos tecnológicos. Sin embargo, el recorrido panorámico que ofrece este escrito sugiere las siguientes consideraciones.

La IA es una tecnología dual por naturaleza que supone beneficios, pero innumerables riesgos que exigen repensar cómo un país prepara su defensa nacional. En efecto, la IA va a impactar sobre los sistemas de armas, pero también sobre estrategias no bélicas se están extendiendo y sofisticando de forma acelerada en los últimos años. China ha colocado el centro de su estrategia en la inteligencia artificial y otros ámbitos de alta tecnología para superar a Estados Unidos. De esta forma busca compensar el camino más largo que le demandaría enfocarse principalmente en avances incrementales en capacidades convencionales para alcanzar la paridad. Esto se verifica en la prioridad asignada tanto en los documentos estratégicos como en la financiación del desarrollo tecnológico de aplicaciones, pero también de ciencia básica relacionada con la IA. En la medida que esta competencia estratégica avance, la naturaleza de la IA le confiere un potencial disruptivo capaz de modificar las reglas de juego.

La geopolitización de las interdependencias va a condicionar las dinámicas de acceso a insumos, componentes, subsistemas y sistemas tecnológicos. Ello obliga a reflexionar sobre las bases y gobernanza del sistema global de innovación en el cual la dimensión geopolítica siempre ha sido una dimensión central. A partir de la configuración del escenario, es

posible sostener que el posicionamiento de los actores dependerá del desarrollo de capacidades tecnológicas soberanas.

El Poder de Innovación va a ser el factor decisivo en la rivalidad entre Estados Unidos y China. Esta racionalidad impactará en los avances tecnológicos, pilares de ese poder. Al menos hasta 2035 las pugnas se agudizarán, acentuando la bifurcación económica y delineando los bloques geopolíticos que se van perfilando. Al analizar cómo cada uno de estos actores persiguen su Poder de Innovación lo que se advierte, según el caso, es un fuerte énfasis en la reconstrucción o en el reforzamiento de la soberanía tecnológica de cada uno para lograr su cometido. Ello ineludiblemente va a reconfigurar la "globalización", el comercio y las relaciones económicas y las alianzas geopolíticas.

Referencias bibliográficas

Arco Escriche, I. (2022). How can the European Union achieve digital strategic autonomy? Views from future leaders. *CIDOB briefings* 42. Disponible en https://shorturl.at/F4HYK.

Artificial Intelligence Index Report (2023). Universidad de Stanford. Disponible en https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2023/04/HAI_AI-Index-Report_2023.pdf.

Ash, T. (06/12/2018). China and the US: trade war or cold war? *Financial Times*. Disponible en https://www.ft.com/content/fe6f63ea-f964-11e8-af46-2022a0b02a6c.

Berglind, Niklas; Fadia, Ankit and Isherwood, Tom (2022). *The potential value of AI—and how governments could look to capture it.* Mc Kinsey.

Bremmer, Ian (2021). The Technopolar Moment. How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs*, Vol. 100, N.° 6.

Buckley, P. J. (2022). Corporate reactions to the fracturing of the global economy. *International Business Review*. Disponible

en DOI: 10.1016/j.ibusrev.2022.102014.

Cáceres, C.; Cerdeiro, D. y Mano, R. (2019). Trade Wars and Trade Deals: Estimated Effects using a Multi-Sector Model. Working Paper N.° 2019/143, IMF Working Papers.

Cerdeiro, D. A.; Eugster, J.; Mano, R. C.; Muir, D. and Peiris, S. J. (2021). Sizing Up the Effects of Technological Decoupling. IMF Working Papers WP/21/69. International Monetary Fund.

Cimbala, Stephen (Ed.) (1987). *Artificial Intelligence and National Security*. Lexington, MA: Lexington Books.

Ciravegna, L. & Michailova, S. (2022). Why the world economy needs, but will not get, more globalization in the post-COVID-19 decade. *Journal of International Business Studies*, 53 (1), 172-186. Disponible en https://doi.org/10.1057/s41267-021-00467-6.

Coveri, A. y Zanfei, A. (2023). The virtues and limits of specialization in global value chains: analysis and policy implications. *Journal of Industrial and Business Economics*. Disponible en DOI: 10.1007/s40812-022-00247-9.

Crafts, N. (2021). Artificial intelligence as a general-purpose technology: An historical perspective. *Oxford Review of Economic Policy*, 37(3), 521-536. Disponible en https://doi.org/10.1093/oxrep/grab012.

Csernatoni, Raluca (2023). Weaponizing innovation? Mapping Artificial Intelligence-enabled Security and Defence in the EU. *Non-Proliferation and Disarmament papers*, N.° 84, SIPRI. Disponible en https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-07/eunpdc_no_84_0.pdf.

Din, Allan (Ed.) (1988). *Arms and Artificial Intelligence: Weapon and Arms Control Applications of Advanced Computing*. New York. Oxford University Press.

Duchâtel, Mathieu (2022). *Semiconductors in Europe: the return of industrial policy*. Policy paper. Institut Montaigne. Disponible en https://www.institutmontaigne.org/

ressources/pdfs/publications/europe-new-geopolitics-technology-1.pdf (acceso 11/10/2023)

Edler, J.; Blind, K.; Kroll, H. and Schbert, T. (2023). Technology sovereignty as an emerging frame for innovation policy. Defining rationales, ends and means. *Research Policy*, 52/6. Disponible en DOI: 10.1016/j.respol.2023.104765.

Farrell, Henry and Newman, Abraham L. (2019). Weaponized Interdependence. How global economic networks Shape State coercion. *International Security*, Vol. 44, N.° 1, pp. 42-79. Disponible en https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00351.

Financial Times (21/03/2023). China gives chipmakers new powers to guide industry recovery. Disponible en https://www.ft.com/content/d97ca301-f766-48c0-a542-e1d522c7724e.

Fjäder, C. O. (2016). National Security in a Hyper-connected World. Global Interdependence and National Security (pp.31-58), en Anthony J. Masys (ed.), *Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security Challenges*. Springer. Disponible en DOI: 10.1007/978-3-319-27914-5.

Franke, U. y Torreblanca, J. I. (2021). Geo-tech politics: Why technology shapes European power. European Council on Foreign Relations (ECFR). Disponible en https://ecfr.eu/publication/geo-tech-politics-why-technology-shapes-european-power/.

Garcia-Herrero, A. (2023). China and the US might not be decoupling but their technologies are bifurcating, Newsletter. Bruegel. Disponible en https://www.bruegel.org/newsletter/china-and-us-might-not-be-decoupling-their-technologies-are-bifurcating.

Gereffi, G. (2023). How to Make Global Supply Chains More Resilient. *Columbia FDI Perspectives*, January 9, N.° 348.

Godinho, M. M. and Simoes, V. C. (2023). The Tech Cold War: What can we learn from the most dynamic patent classes? *International Business Review*. Disponible en DOI: 10.1016/

j.ibusrev.2023.102140.

Goldfarb, A. and Lindsay, J. R. (2022). Prediction and judgment: Why artificial intelligence increases the importance of humans in war. *International Security*, vol. 46, n.° 3.

Grimes, Seamus and Du, Debin (2022). China's emerging role in the global semiconductor value chain. *Telecommunications Policy*, Vol. 46, N.° 2. Disponible enDOI: 10.1016/ j.telpol.2020.101959.

Hudson, Valerie (Ed.) (1991). *Artificial Intelligence and International Politics*. San Francisco: Westview Press.

Japan (2023). *The AI White Paper. Japan's National Strategy in the New Era of AI. LDP Headquarters for the Promotion of Digital Society Project Team on the Evolution and Implementation of Ais* (English translation). Disponible en: https://www.taira-m.jp/ldp%E2%80%99s%20ai %20whitepaper_etrans_2304.pdf.

Jiang, Yang (2023). *China's response to the US tech war. The closing of detours*. Danish Institute of International Studies (DIIS), Policy Brief. Disponible en https://www.diis.dk/en/ research/chinas-response-to-the-us-tech-war.

Kaplan, R. D. (2019). A new cold war has begun. *Foreign Policy*, January 7. Disponible en https:// foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/.

Kroll, H. and Frietsch, R. (2022). China's Changing Role in Global Science and Innovation. *Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation Systems and Policy Analysis*, N.° 73.

Larsen, Benjamin (2022). *The geopolitics of AI and the rise of digital sovereignty*. Brookings Institution.

Luong, Ngor y Konaev, Margarita (2023). *In & Out of China: Financial Support for AI Development*. Center for Security and Emerging Technology (CSET). Disponible en https:// cset.georgetown.edu/article/in-out-of-china-financial-support-for-ai-development/.

Martínez-Plumed, F.; Caballero, F.; Castellano-Falcón, D.; Fernández-Llorca, D.; Gómez, E.; Hupont-Torres, I.; Merino, L.; Monserrat, C. and Hernández-Orallo, J. (2022). *AI Watch: Revisiting Technology Readiness Levels for relevant Artificial Intelligence technologies*. Luxembourg. Joint Research Centre, Publications Office of the European Union.

Meacham Sam (2023). A Race to Extinction: How Great Power Competition Is Making Artificial Intelligence Existentially Dangerous. *Harvard International Review*.

Milanez, A. (2023), The impact of AI on the workplace: Evidence from OECD case studies of AI implementation. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, N.° 289. Paris. OECD Publishing. Disponible en https://doi.org/10.1787/2247ce58-en.

Moore Geist, E. (2016). It's already too late to stop the AI arms race—We must manage it instead. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72: 5, 318-321. Disponible en DOI: 10.1080/00963402.2016.1216672.

Mori, S. (2019). US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions. *Asia-Pacific Review*, 26: 1, 77-120.

National Security Commission on Artificial Intelligence (NSCAI) (2021). *Final Report*. United States. Disponible en línea https://reports.nscai.gov/final-report/.

OECD Science, Technology and Innovation Outlook (2023). *Enabling Transitions in Times of Disruption*. Paris. OECD Publishing. Disponible en https://doi.org/10.1787/0b55736e-en.

Olier, Eduardo y Corchado, Juan Manuel (2022). *Inteligencia artificial: aplicaciones a la Defensa*. Documento de Investigación 01/2022. Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Petricevic, O. y Teece, D. J. (2019). The structural reshaping of globalization: Implications for strategic sectors, profiting

from innovation, and the multinational enterprise. *Journal of International Business Studies*, 50 (9), pp. 1487-1512.

Qingling, Dong (2015). Big-data Diplomacy: An Upcoming Diplomatic Revolution? *European Studies*, N.° 2, pp. 130-144.

Qingling, Dong (2017). Machine Learning and Conflict Forecast: An Interdisciplinary Perspective on International Studies. *World Economics and Politics*, N.° 7, pp. 100-117.

Schmidt, Eric (2023). Innovation Power: Why Technology Will Define the Future of Geopolitics. *Foreign Affairs*, Vol. 102, N.° 2, March/April.

Shih, W. C. (2020). Is It Time to Rethink Globalized Supply Chains? *MIT Sloan Management Review*. Disponible en https://sloanreview.mit.edu/article/is-it-time-to-rethink-globalized-supply-chains/,

Shuai, Feng (2019). Toward a Transformed and Unequal World. The AI Revolution and the New International System. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, N.° 2, 267-287. Disponible en DOI: 10.1142/S2377740019500118.

Stokel-Walker, C. y Van Noorden, R. (2023). The promise and peril of generative AI. *Nature*, 614, 214.

SWD (2022). *A Chips Act for Europe*. Commission Staff Working Document. SWD 147 final. Brussels, 11.5.2022. Disponible en https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8799-2022-INIT/en/pdf.

Teece, D. J. (2018). Profiting from Innovation in the Digital Economy: Enabling Technologies, Standards, and Licensing Models in the Wireless World. *Research Policy*, 47/8: 1367-1387.

UNCTAD (2020). *World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. Disponible en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf.

Wang, Dang (2023). China's Hidden Tech Revolution: How Beijing Threatens U.S. Dominance. *Foreign Affairs*, Vol. 102,

N.° 2. Disponible en https://www.foreignaffairs.com/china/chinas-hidden-tech-revolution-how-beijing-threatens-us-dominance-dan-wang.

Witt, M. A. (2019). De-globalization: Theories, predictions, and opportunities for international business research. *Journal of International Business Studies*, 50 (7), pp. 1053-1077.

Wriston, Walter B. (1988). Technology and Sovereignty. *Foreign Affairs*, 67(2), 63-75. DOI:10.2307/20043773.

You, Wang y Dingding, Chen (2018). Toward a World of Offensive Realism? International Relations in an AI Era. *Contemporary World*, N.° 10, pp. 22-26.

Yu, Fu y Dingding, Chen (2018). AI Applications in Anti-Terrorism: Effects and Risks. *Global Review*, N.° 4, pp. 119-137.

---

1. La Iniciativa de la Franja y la Ruta, el plan "Made in China 2025" y también la estrategia de "doble circulación" representan esfuerzos hacia una creciente autonomía de los intereses chinos y, en última instancia, congruentes con una perspectiva de disociación (Mira Godinho y Simões, 2023). En EE. UU., la administración Trump provocó una grieta en la asociación entre este país y la Unión Europea, sobre todo en relación con el rechazo de elementos del sistema comercial multilateral y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Burwell y Propp, 2020). En la administración Biden, la Ley de Reducción de la Inflación destina unos 369.000 millones de dólares en subvenciones, préstamos y créditos fiscales al despliegue de energías renovables y tecnologías limpias. En muchos sectores, las empresas domésticas serán recompensadas por fabricar equipos en el país o por abastecerse de componentes y minerales esenciales en Estados Unidos o en países con los que tiene un acuerdo de libre comercio. Esta normativa fue cuestionada por priorizar a los proveedores nacionales por sobre los extranjeros, abandonando ciertas reglas del libre comercio que guiaron las relaciones económicas globales desde los años noventa. ↵
2. La inclusión de entidades y empresas chinas en la denominada "Lista de Entidades" por parte de la Oficina de Industria y Seguridad (BIS) del Departamento de Comercio les impide hacer negocios con empresas estadounidenses. Por ejemplo, Google dejó de proporcionar acceso a su sistema operativo Android a Huawei después de que la empresa fuera incluida, lo cual derivó en que esta última desarrollara un sistema propio llamado HarmonyOS (Larsen, 2022). ↵
3. Una determinada tecnología se define como la suma de técnicas, habilidades, métodos y procesos utilizados en la resolución de problemas concretos (Crabb, 1823, citado en JCR-AI Watch, 2022: 13). Definir la tecnología así constituye un término genérico que engloba cualquier tipo de conocimiento (científico) que permite diseñar y crear bienes o servicios. La forma más simple de tecnología es el desarrollo y uso de

herramientas básicas, ya sea en forma de conocimientos sobre técnicas, procesos o integradas en sistemas tecnológicos (JCR-AI Watch, 2022).

4. Bresnahan y Trajtenberg (1995) introdujeron el concepto de tecnologías de uso general (GPT en inglés), que identifican por tres características. Las GPT (1) son omnipresentes, es decir, de uso generalizado; (2) son capaces de una mejora técnica continua; y (3) permiten innovaciones complementarias en sectores de aplicación. En otras palabras, las GPT tienen efectos en toda la economía, mejoran aún más con el tiempo y generan otras innovaciones porque la invención en un área desencadena descubrimientos y crea oportunidades en otros sectores.
5. El redescubrimiento del papel clave de la "producción en la economía de la innovación" viene adquiriendo notoriedad en las economías industriales maduras que se enfrentan a la desindustrialización, el deterioro de los bienes comunes industriales, la disminución de la productividad y el bloqueo tecnológico (Pisano y Shih, 2012; Berger, 2013; Andreoni y Chang, 2019).
6. Mientras que el epicentro de la discusión respecto a la conceptualización e implicancias prácticas parece transcurrir en la Unión Europea, la racionalidad asociada a la ST orientada a reforzar las bases del posicionamiento de un actor puede identificarse en el discurso e iniciativas de una creciente mayoría de países desarrollados.
7. Esto incluye microprocesadores, chips gráficos y procesadores lógicos programables. Estos son chips especializados muy potentes, eficientes y optimizados para algoritmos avanzados de aprendizaje automático, reconocimiento de imágenes, motores de recomendación, Procesamiento del Lenguaje Natural (PLN) y vehículos autónomos, entre otros múltiples usos. Asimismo, demandan ancho de banda de memoria debido al pasaje de datos a miles de núcleos a través de las capas dentro de las redes neuronales.
8. La mayor parte, 200.000 millones, se destina a I+D científica y comercialización. Unos 52.700 millones se destinan a la fabricación de semiconductores, I+D y desarrollo de mano de obra, con otros 24.000 millones en créditos fiscales para la producción de chips. Hay 3.000 millones destinados a programas de tecnología punta y cadenas de suministro inalámbricas. Esto incluye incentivos a la fabricación, a actividades internacionales de seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y de la cadena de suministro de semiconductores. También prevé un crédito fiscal a la inversión del 25 % para gastos de capital destinados a la fabricación de semiconductores y equipos relacionados.
9. Las beneficiadas son principalmente Semiconductor Manufacturing International (SMIC), Hua Hong Semiconductores y Huawei, así como los proveedores de equipos Naura y Equipos Avanzados de Microfabricación. Para completar el panorama de la competencia en este campo y de la forma en que podría evolucionar, es interesante señalar que hoy en día se pueden enumerar al menos 30 empresas chinas de chips que desarrollan chips o conjuntos de chips para la IA.

Habilitar los espacios y la proyección de la seguridad humana

Retos al (des)enfoque

Mónica Nieves

Trazos introductorios

La seguridad es un tema perenne en las Relaciones Internacionales. Sin embargo, a raíz de las transformaciones profundas y dinámicas del orden internacional, se ha proyectado hacia todas las interrelaciones entre actores internacionales. Por tanto, es posible detectar que en ese *continuum* de interacciones –más allá de las evidentes de pacificación y/o conflicto[1]–, los procesos de cooperación, integración y comunicación están atravesados por la seguridad.

Con los primeros esbozos del orden westfaliano, el pensamiento político europeo se fue tiñendo de formulaciones como la de Hobbes (1994), en las que se teorizaba a partir de la exploración del vínculo entre libertad y seguridad. Siguiendo a Rothschild, la Revolución francesa es el hito que marca el anclaje de la seguridad de los individuos a la nación. A su vez sostiene que

> Los nuevos principios de seguridad de finales del siglo XX constituyen una especie de redescubrimiento de esta política de finales del siglo XVIII y principios del XIX. Los dos componentes principales de la "seguridad humana" o la "seguridad común" en

> la década de 1990 –la insistencia en los derechos humanos y las preocupaciones por la internacionalización de la política– también fueron preocupaciones del liberalismo de la Ilustración tardía (1995: 64-65).

En razón de lo antedicho y como primera puntualización, se entiende que a la hora de profundizar en la esencia de la seguridad desde una mirada disciplinar, se hace imprescindible precisar el recorte temporal. A su vez es ineludible dejar sentado que el sesgo estadocéntrico de la llamada "seguridad nacional" ha sido determinante en las Relaciones Internacionales.

Las certezas del mundo bipolar estaban en que cada bloque tenía su enemigo identificado, la amenaza era la "mutua destrucción asegurada" y el binomio seguridad/defensa era indiscutible. Sin embargo, tras el fin de la Guerra Fría, la proyección, amplitud y significado de la seguridad se ha ido transformando progresivamente al compás de abandonar el determinismo de sus principales vectores: el nuclear, la estructura bipolar y una política internacional interestatal. En ese escenario se fueron abriendo nuevos espacios en la agenda internacional. Siguiendo a Rosas, fueron tiempos en los que "replantear el concepto y la agenda de seguridad del mundo se volvió urgente" (2020: 31). Desde la lupa de Rosenau, una etapa de "fragmegración", donde se conjugaron "las tensiones entre fuerzas fragmentadoras y aglutinantes" (1997: 70-71).

En la medida que se asume que la seguridad ha ido adquiriendo diversas connotaciones, el sustrato de la discusión de este trabajo está dado en la coexistencia de la seguridad nacional o tradicional y la seguridad humana. El telón de fondo es la multidimensionalidad de la seguridad como un fenómeno estrechamente ligado a la globalización, por tanto enraizada en el aumento de la interdependencia interestatal y diversificación de actores internacionales, entre los que el Estado mantiene su

rol destacado. Vinculado a lo antedicho, se evidencia una multiplicidad de riesgos y amenazas que complejizaron las dinámicas securitarias. Así desde el *mainstream* teórico comenzaron a escasear las herramientas para entender las nuevas formas de la seguridad. Por tanto, al compás de las crisis que inauguraron los años noventa, se abrieron puertas a reinterpretaciones de las relaciones internacionales y de la seguridad, de la mano de las "teorías críticas" (Salimena, 2022: 93).

Para trazar un paralelismo ilustrativo –sin ánimo de romantizar procesos y sí de entenderlos como resultado de una transformación sistémica en clave braudeliana de largo plazo–, la incapacidad de entender y examinar la seguridad posbipolaridad[2] emula el camino inicial de la sociología de la mano de Augusto Comte, en cuyos propósitos despuntaba el poder descifrar los resultados de la Revolución francesa (Ochoa Bilbao, 2016). El recorrido de las Relaciones Internacionales, así como de ciertos debates disciplinares,[3] se considera esencial para entender cómo se ha discernido sobre los cambios que replican en el orden internacional y por tanto se reflejan en la seguridad en sus niveles global, regional y local. Como sostiene Salimena (2022), los estudios críticos de seguridad (ECS) utilizarán un prisma intersubjetivo para profundizar en el fenómeno de la seguridad. En ese espacio se conjugan los vínculos, las interacciones, el discurso y el diálogo. A su vez apunta que la proyección del constructivismo sobre la seguridad se revela a través de la seguridad humana. En tanto Waever (2009) indica que el "concepto de seguridad humana" fue consolidado sobre todo por la diplomacia vinculada a la Organización de Naciones Unidas (ONU). Al amparo del Consejo de Seguridad se han ido ampliando las amenazas a la seguridad internacional, por lo que los conflictos interestatales han sido permeados por las crisis humanitarias o conflictos internos. Sumar flagelos, como las enfermedades, el terrorismo

y el cambio climático, impulsa la transformación de los estudios para la paz y los de seguridad.[4]

Otra polémica relevante es aquella sobre la interpretación de los nuevos riesgos y amenazas, considerados tales por ser múltiples y diferentes a los "tradicionales". Sin embargo, este análisis asume que la expresión seguridad humana *per se* habilita a (re)pensar los paradigmas tradicionales, ya que la vida y la dignidad de los individuos y las comunidades adquieren un protagonismo destacado (PNUD, 1994: 25) por sobre la seguridad y defensa del Estado. En la misma línea, a partir de un contexto de multicrisis (Bas Vilizzio, Nieves Aguirre, 2022) no se ahonda en las diferentes interpretaciones al respecto. Más aún, como resultado de ese proceso, el Estado es interpelado en su capacidad de agencia en función de las interacciones dinámicas y cambiantes de la sociedad internacional global. Esta afirmación revela que son las Relaciones Internacionales Globales (Acharya, Buzan, 2019) las que nutren esta pieza. No obstante, con la ayuda de las nociones de policrisis (Godin, 2024) así como de interregno (Sanahuja, 2022) se logran sumar elementos esclarecedores para el propósito de este trabajo.

Comprender de qué se trata la seguridad humana impone la visualización de las razones que llevaron a su nacimiento, que en suma implicaron aceptar que el eje estadocéntrico no era suficiente para abarcar las diferentes dimensiones en que se desgajaba la seguridad. En este punto, se hace necesario encontrar en la globalización el escenario en el que confluyeron diversos acontecimientos sustanciales que le dieron origen a la seguridad humana. Ante la multiplicidad de enfoques sobre la globalización, se ha seleccionado una definición cercana al enfoque de este trabajo, ofrecida por Manuel Castells (1999, s.p.):

> Globalización no es sinónimo de internacionalización. En sentido

> estricto es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria. Es un fenómeno nuevo porque solo en las dos últimas décadas del siglo XX se ha constituido un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en la que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana.

Con el objetivo de discernir si la seguridad humana se trata de un concepto o un enfoque, o si es posible la aquiescencia en una definición, se explorarán sus estrategias en la medida que acercan a la esencia de la expresión. Este trabajo toma su forma a partir de la siguiente estructura: en primer lugar, se desarrollarán algunos conceptos sustanciales a la luz de los hitos que marcaron la aparición de la expresión "seguridad humana". Es de destacar que serán expuestos sin pretensión taxativa, y que se hará especial énfasis en los años noventa y en la primera década del siglo XXI.[5] Estos fueron tiempos en los que hubo un impulso destacado en la seguridad humana como programa político-normativo, a la vez que un dinamismo que apuntaló su desarrollo fue notorio en diferentes organismos e instrumentos de Naciones Unidas.[6]

La expresión seguridad humana se alimenta del vínculo de tres ejes interconectados: la seguridad, la paz y el desarrollo. En tanto, el mayor peso de uno u otro pilar ha catalizado en diferentes enfoques, los que a su vez promoverán un acento distinto en las dimensiones de la seguridad humana. A partir de esto, una de las coordenadas para encaminar la discusión de este trabajo está dada por la necesidad de precisar si la seguridad humana es un concepto o un enfoque. La otra –en la medida que la seguridad humana toma distancia de los paradigmas tradicionales de seguridad– implica explicitar cómo su amplitud o sesgo pueden transformar un fenómeno en un problema de seguridad, y en consecuencia según la

interpretación adoptada se puede decantar en seguritización.[7] Esto alude a que potencialmente a partir de la seguridad humana tanto se erigen respuestas a las necesidades y miedos de los individuos y las comunidades como se promueve una seguridad "a la carta", en función de necesidades y/o intereses de ciertos actores. ¿Qué significa esto?, que tras el objetivo de evitar las amenazas o miedos, las necesidades y dar seguridad para vivir con dignidad (Oswald Spring, 2015; Rosas, 2020) se abre un gran abanico de posibilidades de proyección y acción. En esta línea, Magaña Hernández (mayo/agosto 2009) advierte sobre la posibilidad de que la seguridad humana habilite el desarrollo de políticas públicas militarizadas.

Con la idea de que la seguridad humana ha acompañado los vaivenes de la coyuntura internacional, se abren múltiples ventanas de oportunidad para teñir de seguritización los distintos temas de agenda. A partir de esto despunta una contingencia: la eventualidad de nutrir con esa carga seguritizada diferentes políticas públicas. ¿Sobre qué bases se conjuran los argumentos de seguritización? Sobre las narrativas que toman fuerza en discursos que incitan a la violencia o construyen escenarios de amenazas e inseguridad. La ecuación es sencilla: a partir de que la seguridad es definida por los actores como "acto del habla" y es aceptado por determinada audiencia, solo se requiere de la identificación del objeto amenazado, el emisor de las amenazas y la proyección del riesgo consecuente.

Que el título de este análisis haga referencia al (des)enfoque, se fundamenta en una bifurcación de la expresión de seguridad humana, que por un lado apunta hacia un aspecto intrínseco –trasladar la seguridad desde el Estado al individuo–, y por otro lado hacia lo extrínseco a ella, donde aparecen las distintas interpretaciones. Para Magaña Hernández la seguridad humana significa pasar de un enfoque macro de la seguridad a uno micro, que se centra en el individuo, su bienestar, libertad

y derechos. Esto implica llevar la atención desde la soberanía y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, a los derechos humanos (mayo/agosto, 2009: 142).

En suma, progresar en un estudio sobre la seguridad humana conlleva recuperar el significado de la seguridad en términos disciplinares, e ir al rescate de sus nexos primigenios con las ciencias sociales –al decir de Sánchez Cano (1999)– y la Filosofía Política.[8] A su vez, en vista de que la seguridad humana involucra los riesgos y amenazas que hacen foco en el individuo y las comunidades, abreva de conceptos y teorías provenientes de otras disciplinas colindantes, como la Sociología, el Derecho Internacional, la Economía, la Filosofía y la Ética.

En línea con Wæver, durante la primera década del siglo XXI la seguridad es un "reto cabalmente interdisciplinario, donde las diferentes áreas académicas ya son constitutivas de diversas partes de la seguridad como un campo práctico". Por tanto, es en clave de las amenazas, riesgos y las transformaciones sociales que el abordaje interdisciplinario adquiere relevancia (2009: 94).

Tomar en cuenta las nuevas, complejas y aceleradas dinámicas de las relaciones internacionales que se imbrican en la seguridad –desde la lupa de las Relaciones Internacionales Globales (Acharya y Buzan, 2019)– significa recurrir a la visión del núcleo y hacia/desde los márgenes con otras disciplinas (Bas Vilizzio, Nieves Aguirre, 2022).

Debido a la vastedad del objeto de estudio, para la exploración sobre la trayectoria de la seguridad humana se ha elegido descartar algunas de sus derivaciones, entre ellas la generación de políticas públicas específicas, o el impacto en las capacidades de las personas. Por tanto, se ha optado por hacer foco en elementos clave para entender las dinámicas de la política internacional y sus resultados deterministas hacia el Sur Global, sin detener la mirada en la incidencia de las

dinámicas regionales a partir de los avances de la Organización de Estados Americanos (OEA). Así es que la dimensión humana de la seguridad se rescata en la medida que aparecen las piezas moldeadas por las dinámicas globales en un contexto de incertidumbre. En esta línea, es importante no perder de vista la relevancia de los resultados de la competencia hegemónica entre Estados Unidos y China. La naturaleza de este análisis es descriptivo-analítica y se soporta sobre un diseño cualitativo, en tanto se llevará a cabo un estudio documental de resoluciones y otros instrumentos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), así como de otras organizaciones internacionales regionales vinculadas a Estados Unidos y China. A la vez se recurrirá a fuentes secundarias relacionadas con el tema de estudio.

En el apartado que sigue se recogen las corrientes de pensamiento que se entiende constituyen la esencia de la seguridad humana. Seguidamente se recupera la trayectoria de treinta años de la seguridad humana desde su primera aparición en marzo de 1994 en el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD. Posteriormente se recuperan tres instrumentos para confrontar las proyecciones actuales de OTAN/Estados Unidos y China sobre seguridad a nivel internacional/global, proponiéndolas como faros que orientan a la seguridad, y sobre los que se explorará el abordaje dado a la seguridad humana. Para finalizar se sugieren algunas breves reflexiones sobre lo medular del análisis realizado.

El entretejido de ideas tras la seguridad humana

En la medida que se entiende que la expresión seguridad humana implica una transgresión al abordaje clásico de la seguridad tradicional, se impone una primera distinción entre los estudios estratégicos y los “no convencionales”. A la par que aparecieron nuevos temas de agenda internacional en la pos Guerra Fría, se interpeló el binomio seguridad/defensa, lo que

reveló las distancias entre los respectivos abordajes. Así los enfoques estratégicos mostraron poca adaptabilidad en la asimilación del nuevo escenario internacional; mientras, los estudios críticos no solo lo lograban, sino que habilitaron la distinción entre las perspectivas del Sur –más centradas en los recursos naturales–, y las del Norte –que apuntaron a los conflictos culturales e identitarios– (Sánchez Cano, 1999: 73).

El fin de la bipolaridad significó para Rosenau una "transformación trascendental", a partir de nuevas concepciones sobre la naturaleza de las cuestiones humanas y de la política global (1997: 3-4). Desde la óptica de Beck (2002), entre las dificultades que enfrentó la sociedad en la "segunda modernidad"[9] está la resolución simultánea de los variados desafíos que imponen distintos procesos interrelacionados, entre ellos la globalización. Siguiendo a Zelicovich (2018), de este fenómeno ha de rescatarse la mayor interdependencia interestatal –consecuencia de los cambios económicos, tecnológicos y sociales– sobre la plataforma ideológico-institucional del orden liberal internacional. Adicionalmente, con perspectiva sistémica, esto se refiere a la conformación de "un nuevo tipo de capitalismo, un nuevo tipo de economía, un nuevo tipo de vida personal" Beck (2002: 3).

En sintonía con el espíritu de este análisis, posicionarse en un escenario de competencia hegemónica para proyectar la seguridad humana requiere de la perspectiva intersubjetiva que lo caracteriza (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998). En palabras de Gramsci (1975), la construcción de cosmovisiones que invalidan la oposición de otras clases sociales se origina en una clase dominante a través de una hegemonía cultural habilitada por la educación, la religión y los medios de comunicación. Aplicado al escenario de competencia hegemónica entre Estados Unidos y China –con énfasis en la crisis de autoridad enraizada en la falta de consentimiento–, se trasluce a partir de la coerción ejercida con el objetivo de apuntalar su poder. ¿Se

encuentra en la seguritización un campo fértil para fundamentar las políticas exteriores coercitivas en clave de competencia hegemónica?

Al contrario de lo que sucedía en Guerra Fría a través de una clara distinción entre las políticas de seguridad y las de desarrollo, con indiscutible eje estadocéntrico, el incipiente mundo pos-bipolar se caracterizó por otro tipo de conflictos entrecruzados de carácter social, político, económico, religioso, medioambiental, etc. En consecuencia se multiplicaron las crisis humanitarias que -entre otros factores- derivaron de la "fragilidad o colapso" estatal y de las debilidades de la gobernanza (Grasa Hernández, 2007).

¿Cómo interpretar estos acontecimientos desde la academia? Siguiendo a Acharya y Buzan "Since the 1980s, but more rapidly after 1989, Strategic Studies and Peace Research had been drifting towards the common ground of security, and the overarching label of International Security Studies (ISS)". [10] Sin perder su identidad, cada núcleo de estudio fue contagiándose de las agendas de investigación del otro y así fueron acortando sus distancias, tanto que cuajaron sinergias con las áreas de seguridad humana y las de seguridad no tradicionales. El debate se vio enriquecido –y complejizado– con la adición de nuevos enfoques propuestos por la Escuela de Copenhague,[11] los estudios críticos de seguridad, los estudios de seguridad feministas, los estudios de seguridad poscoloniales y los estudios de seguridad posestructuralistas (2019: 225).[12]

No ha de perderse de vista que la existencia de nuevos riesgos y amenazas está íntimamente relacionada con que el foco de la seguridad humana está en el individuo. Lo que se persigue es la ausencia de miedo y necesidades de las personas y las comunidades, más allá de lo que se refiere a los intereses del Estado y su proyección territorial (Serra Serra, 2009), como se entendía hasta casi terminada la Guerra Fría.

Recuperar la esencia de la expresión seguridad humana de

1994 supone, en términos de Assman (1995), reclamar "una sociedad donde quepan todos". Asimismo, este podría ser el espejo en el que se miran la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): "que no quede nadie atrás". En síntesis, va de suyo que la seguridad humana transversaliza la Agenda 2030 y los ODS, aunque debe reconocerse que en algunos de los objetivos es más evidente que en otros, lo que se entiende mejor al ser analizado a partir de la óptica de las estrategias de la seguridad humana. Más aún, la seguridad humana se revela en aquellos espacios en los que se ha promovido la aparición de paz positiva (Galtung, 1969), en tanto se edifica sobre los derechos humanos, el desarrollo, y abreva –así como la seguridad humana– de la justicia e igualdad, la armonía social y la eliminación de la violencia estructural.

La mirada crítica constructivista propone que la seguridad es lo que los actores hacen de ella. En tanto acto discursivo a través del lenguaje –*speech act*–, implica entenderla como proceso intersubjetivo. Al decir de Sanahuja y Schünemann, el carácter intersubjetivo de la seguridad –que va más allá de un objetivo a obtener– se visibiliza en la medida que tanto la seguridad como el desarrollo (2012: 17-18) son el producto de las interacciones sociales. Así, en un contexto de seguritización desde la perspectiva social-constructivista se entiende que las amenazas y la inseguridad son resultado del conocimiento y de las narrativas que los representan. En línea con Verdes-Montenegro (jun-sep, 2015), se ve que para los seres humanos designar un fenómeno como amenaza tiene una carga simbólica tal y suficiente para legitimar los medios para eliminarla, tanto a nivel de riesgo implícito individual o comunitario. Por otro lado, recuperar las aportaciones de Beck sobre la acción a partir de las amenazas globales –encauzadas en dos ámbitos de la globalización: "desde arriba" tomando forma en los tratados e instituciones internacionales, y "desde

abajo" a través de "nuevos actores transnacionales" que operan sobre "las organizaciones políticas y los grupos de intereses establecidos" (2002: 58-59)– significa adoptar la sustancia de las estrategias de la seguridad humana contenidas en el esbozo del informe *Seguridad humana, ahora*.[13]

La travesía de la seguridad humana: treinta años no es nada

El *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD del año 94 pone sobre la mesa la expresión seguridad humana y las dimensiones que la componen (Fernández Pereira, 2005). No obstante, rastros de esta idea han sido relevados en varios trabajos sobre el origen de la expresión. A fines de la Segunda Guerra Mundial, el secretario de Estado de Estados Unidos Edward R. Stettinius Jr.[14] manifiesta una mirada amplia de la seguridad a través de ideas sobre la libertad frente al miedo y frente a la miseria, que cobija las dimensiones económica y social a la seguridad (Rodríguez-Alcázar, 2005). De igual manera, la noción de "seguridad común" apareció en el *Informe de la Comisión Independiente sobre Desarme y Seguridad* de 1982, conocida como Comisión Palme[15] (International Peace Bureau, 2022: 3). Esta se constituyó en piedra angular para la organización de nuevos foros y redes de investigación,[16] en tanto Rodríguez-Alcázar (2005) la considera un antecedente relevante para el nacimiento de la expresión de seguridad humana.

En términos de agenda académica los estudios sobre seguridad ya comenzaron a dar un giro en los años ochenta, ampliando su foco de atención desde el Estado a los nuevos actores y sus dinámicas. En esa línea, se destaca Mary Kaldor, quien acuñó en los años noventa la idea de "nuevas guerras",[17] junto a otros que interpelaron la agenda de seguridad mirando más allá del Estado. Entre ellos, Keith Krause[18] y Emma Rothschild,[19] solo por mencionar algunos de los más

notorios.

La aparición de la expresión de seguridad humana indica que sus componentes principales son la libertad respecto del miedo y respecto de la necesidad, con acento en el ser humano. Su inspiración puede encontrarse en las teorías del desarrollo humano. Es así que tanto Mahbub ul Haq como Amartya Sen (Magaña Hernández, mayo/agosto 2009) han tenido incidencia fundamental en la aparición de la expresión seguridad humana y en la connotación que iría adquiriendo. Para Grasa (2007: 12), la conjunción entre el "visionario" enfoque sobre el desarrollo humano de Mahbub ul Haq, la ampliación de las libertades y las capacidades de la tesis de Amartya Sen, y la visibilidad del *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD de 1994 conforman el núcleo duro de la seguridad humana. Es decir, el desarrollo humano sostenible será medular, en tanto el crecimiento económico implica un medio y no un fin. Por su parte, Amartya Sen imbricó su trabajo sobre desarrollo humano en los primigenios planteos sobre seguridad humana en el marco de las Naciones Unidas. Más aún, el informe del PNUD de 1994 no solo recupera las consecuencias de la desigualdad, sino que las conecta con la esencia de la seguridad humana. Esto significó que la desigualdad se volviera una pieza clave en su identificación. En el mismo sentido Beck apunta a la incidencia de la desigualdad en la distribución de riesgos (1997). Es así que su planteo permite rescatar piezas importantes para comprender el nexo existente entre desigualdad y seguridad, desde el prisma de la seguridad humana.

El informe de PNUD de 1994 aclara que desarrollo humano y seguridad humana son conceptos diferentes (Rodríguez Alcázar, 2005), sin embargo al estar vinculados "… el progreso en una esfera realza las posibilidades de lograr progresos en la otra. Pero el fracaso en una esfera aumenta también el riesgo de que fracase la otra…" (PNUD, 1994:

26-27). Sin proponer una definición precisa de la seguridad humana, dicho informe entiende que para lograrla es imprescindible no equipararla al desarrollo humano. ¿En qué sentido? Desde el que considera que la seguridad humana tiene una mayor amplitud y por tanto apunta a extender las opciones de las personas. Con base en la consideración de que la conexión entre el desarrollo humano y la seguridad humana es indiscutible, Magaña Hernández subraya que esta última apunta a que se habiliten las posibilidades para disponer de las oportunidades que brinda el desarrollo. Es decir, "que la gente esté en condiciones de cuidarse por sí misma, que todas las personas tengan la oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida con dignidad" (mayo/ agosto, 2009: 133).

Es más, la seguridad humana promueve la simbiosis con el desarrollo humano, en tanto las personas puedan disfrutar de sus opciones de manera libre y segura, con cierta "… confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana" (PNUD, 1994: p26-27). En este sentido, el marco está dado por la indisociabilidad entre la paz y el desarrollo sostenible con una connotación amplia. "La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas" (PNUD, 1994: 25). Las características esenciales que se trazan en el informe son cuatro (PNUD, 1994: 25-26):

- "La seguridad humana es una preocupación universal"
- "Los componentes de la seguridad humana son interdependientes"
- "Es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención que con una intervención posterior"
- "La seguridad humana está centrada en el ser humano"

Para transferir los énfasis de la seguridad desde el territorio y las armas a la población con soporte en el

desarrollo humano, el informe del PNUD de 1994 propone siete categorías: la seguridad económica, la alimentaria, en materia de salud, la ambiental, la personal, de la comunidad y la política (1994: 28).

Según Rosas, en 1995 durante la Cumbre sobre el Desarrollo Social de Naciones Unidas en Copenhague, se consagró una "nueva agenda de seguridad para la posguerra fría" que incluía "los temas del desarrollo". Es decir, fue un escenario proclive no solo para visibilizar temas de baja política –como los del desarrollo– sino que funcionó como una plataforma ideal para el despegue de la seguridad humana (2020: 40). Durante la segunda parte de la década de los noventa la expresión seguridad humana comenzó a aparecer en distintos documentos, como es el caso del informe *Our Global Neighbourhood* de la Commission on Global Governance.[20] Mientras, en Canadá se llevó la seguridad humana a un nivel más práctico, y se adoptó a través de la gestión de la política exterior sobre todo durante la gestión entre 1996 y 2002 del canciller Lloyd Axworthy (Rosas, 2022). Junto a Noruega, en 1999 realizaron una conferencia ministerial en Lysøen, en la que definieron seguridad humana como "una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso sus vidas" (Rodríguez Alcázar, 2005: 5; Morillas Bassedas, 2007). Nuevamente fue rescatada la relevancia del desarrollo humano sostenible y su vínculo con la seguridad humana.

Previo a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas del 2000,[21] se fluctuó entre posiciones que apuntalaron la libertad del miedo –*freedom from fear*–, la libertad de la necesidad –*freedom from want*– y la libertad para vivir con dignidad –*freedom to live in dignity*– (Rosas, 2020). Es decir que los Estados fueron adoptando enfoques de seguridad humana con un tenor más limitado o más amplio, a partir de los que fueron modelando e interpretando la seguridad. Ante los

cambios ya mencionados en el sistema internacional con el fin de la bipolaridad, caracterizar la seguridad humana fue imprescindible, aunque también una labor difícil, compleja y con resultados cuestionables. La complejidad responde por un lado a las diferentes posturas que se proyectan en las políticas públicas en función del alcance dado a la seguridad humana. A esto se suma que al estar centrada en el individuo, se amplifica en la comunidad y en las múltiples interacciones sociales (Oswald Spring, 2015), lo que a su vez convive con la seguridad estatal. Así los "avatares" intermésticos de la política internacional promueven una agenda imprecisa y multiseguritizada, y esto deriva en el punto de lo cuestionable del enfoque.

A principios de 2001 fue anunciada la Comisión sobre Seguridad Humana –resultado de la Declaración del Milenio de 2000–, con tres objetivos: "promover el entendimiento público sobre la seguridad humana; desarrollar este concepto como una herramienta operativa para la formulación e implementación de políticas; proponer un programa de acción para identificar y enfrentar las amenazas a la seguridad de las personas" (Fernández Pereira, 2005: 76). A la vez que dichos objetivos[22] se dirigen a dar luz sobre el concepto de seguridad humana, promueven el desarrollo de un plan de acción (Morillas Bassedas, 2007).

Siguiendo a Rosas (2020), la Cumbre del Milenio de 2001 marca el fin de la primera etapa de esplendor de la agenda de la seguridad humana, coronada por el documento titulado *La responsabilidad de proteger*, que vio la luz hacia fines de ese año. Este se orientó a encauzar la seguridad humana en el ámbito de la libertad con respecto al miedo, y englobó situaciones asociadas a los conflictos armados y a las violaciones masivas de los derechos humanos. Morillas Bassedas sostiene que existen dos mojones en la "construcción de la doctrina de la seguridad humana". Uno lo marca justamente el informe de la

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) *The Responsibility to Protect*, en torno a la intervención humanitaria y la responsabilidad de la comunidad internacional sobre las violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales. Más aún, el autor indica que para la responsabilidad de proteger, la seguridad humana se constituye en un objetivo principal, amplía las necesidades, demandas y expectativas de los individuos, impregna de nuevos elementos a la noción de soberanía. Todo esto a partir del enfoque amplio (2007: 54).

Es dable aclarar la necesidad de diferenciar la seguridad humana de la responsabilidad de proteger. De esto se hace eco el instrumento emanado de la Cumbre Mundial de 2005, en el que se sostiene que el propósito de la seguridad humana está dirigido a que las personas vivan libres del temor, de la miseria y con dignidad. Asimismo se afirma que la responsabilidad de proteger está dirigida a resguardar a las poblaciones de la violación de los derechos humanos fundamentales, o lo que es lo mismo, frente a genocidios, crímenes de guerra y de lesa humanidad y depuración étnica. Para la seguridad humana no se prevé el uso de la fuerza, lo que sí aparece como opción en la responsabilidad de proteger (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012).

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11S), siguiendo a Rosas (2020), funcionaron como acontecimientos interpelantes de la seguridad humana, y dieron nuevos bríos al (re)surgimiento de una seguridad militar y estadocéntrica. De acuerdo con Sanahuja y Schünemann, el 11S y la posterior "Guerra Global contra el Terror" constituyeron una

> … línea divisoria o parteaguas entre los conceptos más comprehensivos y "desarrollistas" de la seguridad y la construcción de la paz de la posguerra fría, y las visiones fuertemente "securitizadas que desde el 11-S han tratado de

reubicar las políticas de desarrollo y cooperación en el marco del antiterrorismo y la seguridad nacional" (2012: 17).

Para Rosas

> … el mundo se mantiene como un lugar inseguro donde el divorcio entre seguridad y desarrollo pervive. (…) La pretendida hibridación entre seguridad humana y objetivos del desarrollo sostenible ha difuminado el enfoque original –*i. e*. liberar a las personas del temor + liberar a las personas de las necesidades + que cuenten con la libertad de vivir en dignidad– para volcarse *más* al desarrollo y *menos* a la seguridad (2020: 34).

En términos académicos, en los albores del siglo XXI se identifican numerosos esfuerzos en el seguimiento de la investigación de seguridad humana. A modo de ejemplo, entre los más significativos están las conclusiones de la reunión de la Harvard University JFK School of Government de 2001: "La seguridad humana puede ser entendida como la tarea de 'humanizar la seguridad'", y la protección y la prevención son acciones indispensables (Fernández Pereira, 2005: 22).

Casi una década después del informe de PNUD de 1994, el informe de la Comisión de Seguridad Humana de 2003, *La seguridad humana, ahora*, suma nuevos elementos imprescindibles para colocar al individuo como eje de la seguridad. El esbozo de dicho informe sostiene que

> La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para

> actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial (Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003).

Es así que una estrategia "desde arriba" supone la protección de las personas de los peligros, y una estrategia "desde abajo" el empoderamiento de los individuos. Assman (1995) hablaba del "principio orientador", que en comunión con la idea de una sociedad donde quepan todos, apunta a reconocer los "criterios de verificación" institucionales que se reflejan en la construcción de los consensos colectivos resultado de la convivencia social. Estas ideas abonan un escenario que verifica la importancia de disponer de entidades idóneas y específicas que ofrezcan espacios y controles para instrumentar las estrategias de protección y de realización del potencial. La relevancia del documento de 2003 no solo radica en su énfasis en la protección de las libertades vitales frente a todo tipo de amenazas (Rodríguez Alcázar, 2005), sino en su tenor propositivo a partir de una estrategia "desde arriba" –con base en la protección de las personas de los peligros–[23] y otra "desde abajo" –en relación con impulsar el empoderamiento del individuo y que abreva en la resiliencia– (Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, 2003; Fernández Pereira, 2005).

Mientras tanto en Europa a fines de 2003, aparecía la Estrategia Europea de Seguridad del Consejo Europeo, en la que se recuperaba la idea de nuevas amenazas que incluso exceden el terreno militar. Desde la academia y bajo el liderazgo de Mary Kaldor por la London School of Economics, se presentó en 2004 el informe *Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa*. Su propósito fue robustecer una proyección de la política exterior de seguridad de la Unión Europea (UE) con base en la seguridad humana (Serra Serra, 2009). Asimismo, desde un enfoque amplio se trazan tres

caminos, es decir que los derechos humanos guían la lucha contra la inseguridad sobre las bases de la responsabilidad de proteger el orden internacional y las necesidades locales de la población. Por otro lado marca la composición de una "Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana" de 15.000 miembros, de los que un tercio debe ser personal civil. Por último dispone la creación de un marco normativo para la intervención y coordinación de las operaciones en terreno (Morillas Bassedas, 2007: 55).

Los instrumentos recogidos en este apartado son considerados los cimientos más trascendentes, en clave de la mirada que este análisis propone, es decir, dejar sentado cómo la seguridad humana fue adquiriendo sustancia.

Entre un concepto y un enfoque: los claroscuros de la distinción

De acuerdo con Wæver (1998) el contenido de la expresión "seguridad" se construye históricamente, por lo que es a través del acto discursivo y por medio del lenguaje –*speech act*– que se posibilita su comprensión. En esta línea, los procesos sociales que le dan forma requieren de atención, más aún si la referencia es la seguridad humana, en que su trascendencia está dada justamente en la centralidad del individuo y por ende la comunidad.

Camino a explorar sobre el contenido de la expresión seguridad humana en la actualidad, se pueden tomar distintos rumbos: el primero es que se constituye en un concepto; el segundo, en un enfoque, y un tercero, que no repara en la semántica léxica y utiliza indistintamente ambas palabras sin adentrarse en su significado. Para la Real Academia Española (RAE), el "concepto"[24] es la idea que concibe o forma el entendimiento; una representación mental asociada a un significante lingüístico. Mientras que el "enfoque"[25] es la acción y efecto de enfocar; o bien dirigir la atención o el interés

hacia un asunto o problema desde unos supuestos previos, para tratar de resolverlo acertadamente. En el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (1994), la expresión seguridad humana se recupera como concepto, así como lo son el desarrollo humano, la pobreza, la libertad humana, entre otros.

Con estas precisiones elementales, un primer acercamiento da muestras de la seguridad humana como enfoque, en la medida que el foco está puesto en el traslado de su eje desde el Estado al individuo y la comunidad. No obstante, es de orden mantener en mente la idea de que esto no implica una exclusión del Estado, sino que al contrario será a partir de su rol esencial que se irán entretejiendo dimensiones, estrategias y hasta la propia arquitectura de la seguridad humana. A nivel analítico esta consideración no es menor, ya que ayudará a precisar el abordaje, así como a entender la proyección que adquieren las generalizaciones e individualizaciones de la seguridad humana. Asimismo dará luz sobre su pertinencia, ya que como se ha ido avanzando y se verá más adelante, no hay un consenso sobre su significado.

Vale rescatar que el propio *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD de 1994 plasma el intento realizado por analistas para

> formular definiciones rigurosas de la seguridad humana. Pero, al igual que otros conceptos fundamentales, como la libertad humana, la seguridad humana se percibe más fácilmente en su ausencia que en su presencia. Y la mayoría de la gente entiende instintivamente lo que significa la seguridad (PNUD, 1994: 26).

En ese contexto, ¿es posible consensuar una definición? Parece sencillo identificar a grandes rasgos lo que implica la ausencia de seguridad, sin embargo es dable esperar que en comunión con la cultura, costumbres y tradiciones de los individuos y de las comunidades, vayan apareciendo las

singularidades.

En el número de la revista *CIDOB d'Afers Internacionals* de 2007 dedicado a la seguridad humana, se rescatan tres tesis: [26] una es sostenida por Pérez de Armiñón sobre la seguridad humana como un concepto en "proceso de maduración" (2007: 60). La otra postura es la sostenida por Grasa, y se refiere a la seguridad humana como expresión en el sentido de "síndrome y un programa político-normativo". Como "síndrome" apunta hacia el "conjunto de síntomas" revelados en la confluencia de agendas y compromisos alrededor de la tríada paz, seguridad, desarrollo, "que subyacen en la totalidad de las relaciones internacionales, y en particular en las relaciones Norte-Sur" (Grasa, 2007: 10; Magaña Hernández, mayo/agosto 2009: 130). Por otro lado, Morillas Bassedas dedica su análisis al nacimiento y evolución de la "expresión" seguridad humana, afirmando que es el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD de 1994 el documento que define la expresión seguridad humana, y que ello funge como nexo entre los conceptos de libertad con respecto al miedo y de libertad con respecto a las necesidades. Con esto se contribuye a vincular dos conceptos "tradicionalmente considerados de manera independiente por los teóricos de la seguridad" (2007: 50).

Siguiendo a Magaña Hernández, en "sentido programático, la seguridad humana puede verse como el proyecto estratégico que pretende fusionar tres agendas (mayo/agosto 2009: 128):

a. la de la investigación para la paz y la solución y transformación de conflictos;
b. la de los estudios y la práctica sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo, y
c. la de la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno.

Grasa sostiene que debe precisarse el significado de la expresión seguridad humana para que sea posible interpelar las

agendas y compromisos científicos, políticos y programáticos, respetando las particularidades. A la vez advierte sobre los "riesgos de securitización excesiva de la agenda de desarrollo" (2007: 10).

Por su lado, Pérez de Armiñón pone el énfasis en la existencia de diferentes definiciones sobre la seguridad humana, y señala lo positivo de contar con una formulación vincular entre seguridad, desarrollo e incluso gobernanza democrática, sin desconocer que encierra "deficiencias y problemas, al tiempo que su materialización práctica plantea algunas dudas y conlleva diversos riesgos" (2007: 60). Recupera –al igual que Grasa–, las perspectivas que se han constituido a partir de los énfasis de la seguridad humana, y que derivan en un enfoque amplio y otro restringido.

Encabezado por Japón, el enfoque amplio se asocia a la iniciativa original y el contenido de la expresión de seguridad humana en el informe de PNUD de 1994 y de la posterior Comisión de Seguridad humana,[27] que liderada por el Estado nipón se acopla a la premisa de "libertad frente a la necesidad". ¿Cuál fue su pretensión?, conformar una noción de seguridad humana a través de sus objetivos. El propósito es la protección de la vida humana a través de la libertad y la realización personal (Morillas Bassedas, 2007). Esto se alcanza a partir del desarrollo humano y el bienestar en clave de las dimensiones adjudicadas a la seguridad humana en ese entonces: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (PNUD, 1994: 28). La esencia del alcance de ese enfoque está recogida en el informe *La seguridad humana ahora* de 2003.

Por su parte, hacia fines de los años noventa el gobierno de Canadá junto a Noruega impulsaron la creación de la Human Security Network.[28] A partir de esto se conjuga el "enfoque restringido" de la seguridad humana, cuyo sostén es "la libertad frente al temor". Su eje gira en torno a resguardar el

“centro vital” de las personas frente a las “amenazas críticas” (Magaña Hernández, mayo/agosto, 2009: 140). Este enfoque restringido potencialmente puede justificar que frente a violaciones “masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales” se utilicen medios incluso violentos, amparados en una “obligación moral de la comunidad internacional” para detenerlos (mayo/agosto: 145).

Según la Resolución 66/290 de la Asamblea General de Naciones Unidas “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”. Este documento robustece la noción de que las respuestas son a las personas, y son específicas, en tanto consideren las estrategias a través de la prevención/protección y el empoderamiento de los individuos. Determina además:

> a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;
>
> b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
>
> c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los

> derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;
> d) El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación… (Naciones Unidas, Asamblea General A/RES/66/290, 2012).

Naciones Unidas comenzará a proponer que la seguridad humana es un enfoque que, a modo de marco analítico y operativo, apunta a la planificación, así como evaluación, desarrollo e implementación para ofrecer "respuestas más amplias y preventivas de carácter intersectorial y a desarrollar soluciones contextualmente pertinentes y crear alianzas para contribuir a hacer realidad un mundo libre de temor, miseria y falta de dignidad" (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, s.f).

Dime qué seguridad humana quieres y te diré quién eres

A lo largo de sus 30 años de vida, la seguridad humana ha sido objeto de múltiples críticas, sobre las que destaca la que se refiere a su amplitud e imprecisión (Rodríguez Alcázar, 2005). Estas características determinan su fragilidad y corroen su potencial, ya que, al pensar en el individuo como su eje, la eventualidad de su uso indiscriminado favorece que pierda sustancia en su aplicación, por ejemplo, en su contemplación en políticas públicas. Más aún, de acuerdo Rodríguez Alcázar (2005: 6), la esencia de la seguridad humana se enturbia cuando se emplea como coartada para extender una agenda de

seguridad tradicional al amparo de un realismo político.

Así, es pertinente cuestionarse cuánto de esto no justifica acciones militares "tradicionales". Al decir de Magaña Hernández (mayo/agosto 2009), el enfoque restringido justifica la acción de la comunidad como obligación moral frente a las violaciones de los derechos fundamentales. A modo de ejemplo, para Canadá la guerra contra Serbia fue por la seguridad humana (Rodríguez Alcázar, 2005). En suma, por su amplitud el enfoque de seguridad humana es potencialmente maleable por lo tanto eventualmente podría dar énfasis a alguna de sus dimensiones, en función de ciertas necesidades o intereses.

Por otro lado, la expresión seguridad humana puede desteñirse en esencia y potenciar prácticas seguritarias. La idea de securitización desarrollada por Buzan, Wæver y De Wilde (1998) se apoya en que los asuntos seguritizados son políticos y por lo tanto integrarán políticas públicas. Ergo, un hecho político puede eventualmente transformarse en riesgo de seguridad. Con estas ideas como punto de partida, ¿cómo se efectivizan las proyecciones hegemónicas de seguridad en clave de seguridad humana? Resulta ilustrativa la noción de mundo multiplex de Acharya (2016-17: 17):

> -Ausencia de una sola hegemonía global (…);
>
> -los actores no son solo las grandes potencias (…), sino también organismos regionales e internacionales, grupos no estatales, corporaciones y redes de personas;
>
> -persistencia de diversidades culturales, ideológicas y políticas pese a la globalización;
>
> interdependencia global y regional cada vez mayor (…);
>
> -capas múltiples de gobernanza global, regional y local, incluidas instituciones formales, redes y estructuras híbridas. Los retos a la seguridad son cada vez más tradicionales, y requieren enfoques transnacionales.

En línea con Rosas (2020) la percepción del riesgo es

esencial para entender la seguridad. Por lo que dar un vistazo a la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (ESN), al Nuevo Concepto Estratégico (NCE) de OTAN y a la Iniciativa de Seguridad Global (ISG) de China, como mecanismos[29] que visibilizan los lineamientos de seguridad liderados por Estados Unidos y China, da luces en clave de política internacional. El debilitamiento hegemónico que algunos ven de Estados Unidos colinda con la intención china de proyectarse internacionalmente desde una "narrativa nacionalista", luego del llamado "siglo de la humillación". Esta se conjuga perfectamente con los postulados rusos basados en la idea de "traición de Occidente", y que a grandes rasgos proyecta un policentrismo mundial sobre los cimientos de Naciones Unidas (Jiménez Álvarez, 2022).

Un catalizador trascendente en la disputa hegemónica ha sido la guerra en Ucrania[30] en todas sus dimensiones: geopolítica/estratégica, comercial/económica, tecnológica. Esto ha complejizado aún más un escenario de aceleradas dinámicas que (re)configuran el orden internacional.[31] Si bien la guerra tiene *a priori* una proyección geopolítica, en términos de seguridad multidimensional, su alcance sistémico cuestiona profundamente "la arquitectura de la seguridad internacional" (Jiménez Álvarez, 2022). Gramsci (1975) ofrece la perspectiva para poder acercarse al escenario de competencia hegemónica entre Estados Unidos y China, a partir del énfasis en la crisis de autoridad con origen en la falta de consentimiento, lo que puede convertirse en coerción ejercida por las clases dirigentes con el objetivo de apuntalar su poder. Será en ese interregno donde la crisis no pueda resolverse a través de la coerción y no puedan recuperarse los consensos, ya que "no aparecen actores o proyectos con capacidad de ganar amplia aceptación y legitimidad" (Sanahuja, 2022: 87).

La Estrategia de Seguridad Nacional 2022 de Estados

Unidos (ESN)

La publicación de la ESN en octubre de 2022 –con casi dos años de retraso[32]– da muestra de la continuidad en clave de competencia estratégica de la ESN de la administración Trump. No obstante, aparecen ciertas distancias con los postulados de 2017, sobre todo en los énfasis dados a la competencia. En tanto, al inicio del gobierno de Biden el secretario de Estado Antony Blinken marcaba los tres rumbos a seguir: liderazgo, democracia y cooperación, este último es el que sostiene la competencia estratégica y geopolítica (García Encina, 2022). Además de mantener y jerarquizar la competencia con China, posiciona a ese Estado como "la mayor amenaza militar y económica para EE. UU. y sus vecinos" (Simón y García Encina, 2022, s.p.). La ESN 2022 dista de la de 2017 al proponer una competencia estratégica, al amparo del multilateralismo,[33] el sistema de alianzas establecido, así como el orden internacional. Se fundamenta en la defensa de la democracia frente a la autocracia,[34] y da relevancia a la preservación de la resiliencia económica, la estabilidad democrática y la seguridad ciudadana, a la vez que se asume un escenario de competencia estratégica o geopolítica coprotagonizado y global (Simón y García Encina, 2022; U.S. Departament of State, 2022, s.p.).[35] La colocación de China como competidor estratégico incluso sobre Rusia es otro de los matices con su antecesora. Por otra parte, para la ESN 2022 las personas están en el centro de los desafíos globales y geopolíticos, identificados como el cambio climático, la inseguridad alimentaria, las enfermedades transmisibles y la inflación (U.S. Departament of State, 2022). Su propuesta parte de un "enfoque dual", que incluye el trabajo conjunto con los competidores, a fin de fortalecer las instituciones internacionales que sostienen el orden internacional basado en normas. Este enfoque habilita a potenciar la cooperación internacional en un escenario competitivo, en tanto sobre el

pilar de la coincidencia ideológica, se fundamenta una cooperación con las democracias aliadas.

Por otro lado, la ESN 2022 coloca a Estados Unidos en dos frentes: uno en el Indo-Pacífico y otro en Europa del Este –ineludible a causa de la inestabilidad provocada por Rusia– (Simón y García Encina, 2022). Es de destacar que la región de Oriente Medio aparece en segundo plano, lo que a la luz del conflicto desatado entre Hamas e Israel a principios de octubre de 2023 revela una falencia prospectiva importante. Amén de esto, la atención se ha dirigido hacia la región africana –destacándose como la de mayor dinamismo mundial– e incluso hacia el Ártico, lo que responde al aumento de presencia de Rusia y China (Simón y García Encina, 2022).

En síntesis, el enfoque de seguridad humana apenas se vislumbra en la ESN 2022, a causa del fuerte cariz seguritizador alimentado por la proyección de ciertos desafíos compartidos que trascienden fronteras y que se tiñen de competencia geopolítica,[36] tales como el cambio climático, la inseguridad alimentaria, las pandemias y enfermedades transmisibles, el control de armas, la inflación, entre otros temas que tienen un rol en la seguridad nacional e internacional (U.S. Departament of State, 2022).

El Nuevo Concepto Estratégico (NCE) de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Desde principios de 2022 la guerra en territorio ucraniano ha puesto en jaque el recorrido del enfoque de seguridad humana, en función de que se han vigorizado visiones estadocentristas en torno a la seguridad y defensa. Más aún, ese conflicto bélico promovió el resurgir de una organización que revistaba más pasado que futuro: la OTAN, que a partir de nuevas y más firmes coordenadas geoestratégicas y de seguridad, ha ampliado su radio de acción euroatlántica hacia el “resto del mundo”. Con el retiro de las objeciones de Turquía para el

ingreso de Finlandia y Suecia como miembros de la Organización, sumado al acuerdo sobre la instalación de una base militar en Polonia, cobraron fuerza posiciones afines a un ajuste estratégico. El argumento se recuesta en la necesidad de revertir una suerte de desorientación estratégica, evidente en la Alianza Atlántica a raíz de la desaparición del enemigo visible y creíble de la bipolaridad (Vilanova, 2022).

El NCE –responsable de las líneas políticas y militares de la Alianza– surgió de la XXX Cumbre de la OTAN de Madrid a fines de junio de 2022, y sin más, seguritiza el intercambio comercial, la migración, la pobreza, el medioambiente y la salud, en tanto proyecta y amplía el abanico de amenazas y desafíos a la seguridad a nivel global. El secretario general Jens Stoltenberg señaló que "Tomaremos importantes decisiones para reforzar a la OTAN en un mundo más peligroso y competitivo, donde regímenes autoritarios como Rusia y China desafían abiertamente el orden internacional basado en normas".[37] Más aún, fue determinante al expresar que Rusia es la "principal amenaza para la seguridad transatlántica" (SWI, 2022). Respaldado en el punto 13 del NCE, "La asociación estratégica cada vez más profunda entre la República Popular China y la Federación Rusa y sus intentos de socavar el orden internacional basado en reglas, que se refuerzan mutuamente, van en contra de nuestros valores e intereses"[38] (NATO, 2022: 5). No parece quedar espacio para segundas interpretaciones. Entonces, ¿qué es lo innovador del NCE?: un "enfoque de 360 grados" aunado a "en cualquier lugar y en cualquier momento", sobre los dominios terrestre, aéreo, marítimo, cibernético y espacial. Merece destacarse que ya en 2010 el Concepto Estratégico (CE) amplificó la participación de la OTAN "cuando sea posible y cuando sea necesario", consolidando así la inclusión de operaciones para la gestión de crisis no contempladas en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.[39] Es decir, además de la gestión de crisis, se

suma su prevención, así como el establecimiento de situaciones posconflicto en lo que se refiere al apoyo en la reconstrucción (OTAN, n.d.).

La Iniciativa de Seguridad Global de China (ISG)

El llamado "Espíritu de Shanghai" de los años ochenta,[40] al son de la coyuntura geopolítica de Guerra Fría, se constituyó como la piedra angular para que desde mediados de los noventa Rusia y China proyectaran un orden multipolar bajo su coliderazgo. El objetivo ha sido generar un "contrapeso" al unipolarismo norteamericano (Jiménez Álvarez, 2022). No obstante, ha sido muy cuestionado por los que lo entienden como punta de lanza para los propósitos autoritarios de esos Estados, a la luz de la adopción de diversos mecanismos. Los más destacables han sido declaraciones conjuntas en función de la alianza sino-rusa,[41] la participación en el multilateralismo mundial, la conformación de los BRICS y la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS), entre otros.

Desapegada del lastre ideológico de la Guerra Fría, la ISG fue anunciada por el presidente chino Xi Jinping en el Foro de Boao en abril de 2022, y propone que la clave de la estabilidad, el progreso y la paz está dada en el desarrollo. En este sentido, sobre la determinación de estos como bienes globales, se evidencia una fuerte conexión con su precursora: la Iniciativa de Desarrollo Global (IDG).[42] Los postulados de la ISG recalan sobre una seguridad común, integral, cooperativa y sostenible. A su vez, se rescatan principios del derecho internacional, destacándose el respeto, la soberanía, la integridad territorial y la solución pacífica de controversias, así como se rescatan otras tesis de raigambre occidental para apuntalar una "solución china" a la gobernanza de la seguridad global. A destacar, la defensa del multilateralismo de Naciones Unidas, la promoción de las conversaciones de paz, las soluciones políticas a asuntos críticos y el impulso hacia la recuperación económica (Ríos,

2022).

La lógica china apunta a una seguridad como un todo indivisible que se proyecta hacia –y considera– todos los intereses de seguridad. De cierta manera, esto queda en evidencia con su posición con respecto a las "preocupaciones de seguridad" de Rusia, manifiestas en la invasión a Ucrania como contramedida por la expansión de la OTAN (Jiménez Álvarez, 2022). Sin embargo, no implica que China se pliegue a Rusia en la guerra, de hecho la postura pública de Xi Jinping a este respecto no ha sido ni de condena ni de apoyo abierto a su aliado. El líder chino ha evocado el "Espíritu de Shanghai" en clave de "gran revitalización de la nación china" para impulsar la construcción de una "comunidad de futuro"[43] (Xinhua en español, 2022). A través de un coliderazgo con Rusia, se defenderán los intereses de los países en desarrollo para enfrentar a un mundo cambiante. Una seguridad multidimensional es defendida en la Declaración del Consejo de Jefes de Estado de la OCS, a la vez que se reconocen los múltiples desafíos y amenazas internacionales que complejizan el sistema actual. En tanto, se busca profundizar las relaciones culturales y humanitarias, cubriendo las aristas económica, financiera, de inversión, pero también social. Con sesgo de seguritización, se ha puesto en funcionamiento todo un engranaje de acuerdos con foco en la seguridad alimentaria, energética y medioambiental.

Breves consideraciones finales

Si bien algunas posturas apuntan a que la seguridad humana tiene el propósito de enriquecer y ampliar la noción tradicional de la seguridad, este análisis ha visibilizado que ambas coexisten, y que pueden ser complementarias o no. La manera en que se impregnan mutuamente tiene que ver con el tipo de amenaza o riesgo y su origen. Más aún, en el marco de una tensión entre un paradigma de alta política centrado en la

seguridad y defensa del Estado, con la existencia de una perspectiva multidimensional bajo el paraguas de la seguridad humana, la deslocalización de la seguridad del Estado al individuo tiene profundas raíces. A través de una mirada de mundo multiplex (Acharya, 2016-17) difícilmente ese escenario desaparezca. No obstante puede opacarse al compás de la seguritización embanderada en un enfoque restringido de seguridad humana.

Ante la propuesta sobre dilucidar si se está frente a un concepto o un enfoque, la no existencia de un consenso a la amplia aceptación de la seguridad humana la aleja de su consideración como concepto. Por otro lado, al hacer del individuo y la comunidad su epicentro, el énfasis que desarrolle –único o compuesto, en relación con las diferentes dimensiones alimentaria, medioambiental, económica, política, etc.– admite una natural adopción del enfoque como acepción más adecuada. En tanto, no es en balde reconocer que este juicio está atado al dinamismo y los acelerados cambios de la sociedad internacional global, que redundan en escenarios inciertos, sobre los que es muy difícil aplicar ejercicios prospectivos.

Reflexionar sobre las estrategias de seguridad humana implica encontrar puntos en común con la noción de Estado de bienestar, en el sentido de la protección o estrategia "desde arriba" que conecta con la gobernanza eficiente, las redes de protección social, la defensa del Estado de derecho. De todas formas, la seguridad humana va un poco más allá. En primer lugar porque involucra a múltiples actores, aunque recae mayormente en el Estado. Pero lo más importante es que la estrategia "desde abajo", que abreva del empoderamiento y apunta a generar resiliencia, permea en la construcción de capacidades, respuestas a través de la acción que se refiere particularmente a los individuos y a las comunidades. Es decir, el cambio de enfoque es sustancial a esta consideración.

Es innegable que acontecimientos como la guerra en Ucrania y el renacer del conflicto en Medio Oriente han puesto nuevamente sobre la mesa la permanencia de asuntos inherentes a la seguridad y a la defensa, recostados en el enfoque tradicional. Fenómenos disruptivos como una guerra o una sindemia –como la recientemente vivida por covid-19– decantan en un primer momento en desconcierto e inacción. Luego vendrá la búsqueda de alternativas eventualmente coercitivas para recuperar los espacios de poder cuestionados. Esto da pie a reflexionar sobre las hegemonías en disputa en una sociedad internacional de aceleradas dinámicas, que no solo implica un azaroso ejercicio analítico, al que se suma la falta de certidumbre del enfoque de seguridad humana, cuya imprecisión dificulta definiciones y delimitaciones necesarias para entender las sinergias de poder. Más aún, promueve que lo que debiera estar cobijado bajo el trinomio paz/seguridad/ desarrollo sostenible sea pasible de arbitraria seguritización. Esto se imbrica en el resurgimiento de proyecciones geopolíticas emanadas de proyecciones de seguridad nacional estrechamente vinculadas a la defensa militar, que inclinan la balanza hacia el estadocentrismo, y eventualmente a adoptar la forma de seguridad humana –como el ejemplo de Canadá en Serbia visto *supra*–. En este contexto, ¿cómo encontrar entonces la esencia de la seguridad humana?, ¿ofrecen la respuesta los que disputan la hegemonía?

Los énfasis en seguridad de Estados Unidos y de China se enmarcan en una competición hegemónica y estratégica basada en representaciones que contemplan simultáneamente un amplio abanico de amenazas y riesgos. En clave de seguridad humana y de identificación de sus parámetros, los instrumentos analizados indican que lo que debiera ser un enfoque concreto es más una especie de etiqueta intercambiable y multiuso. Hilando más fino, en las alternativas identificadas en los instrumentos destinados a proyectar seguridad por parte de los

competidores hegemónicos, no destaca la jerarquización del individuo y la defensa de sus libertades por encima de los intereses del Estado.

La propuesta del "enfoque dual" de la ESN recupera la intención de mantener en un espacio de competencia la naturaleza de la "fragmegración" de Rosenau (1997). Si bien la perspectiva de un orden internacional multilateral basado en normas sobrevuela los tres instrumentos en observación, en el escenario internacional de conflictividad actual, no aparecen las coincidencias entre la acción efectiva y el orden internacional defendidos e invocados.

Se ha de notar que si bien en la ESN, el NCE y en la ISG afloran algunas aristas de la seguridad humana, el sesgo narrativo de la seguritización es algo más evidente en la ESN y el NCE. La ISG promueve un espíritu más tendiente al desarrollo como puntal de la seguridad, focalizándose en sus asuntos de seguridad regionales —por ende de amenaza y riesgo– más que en un enfoque global del riesgo, como plantean los mecanismos liderados por Estados Unidos. ¿Implica esta interpretación que la ISG promueve más llanamente la seguridad humana? No necesariamente, ya que faltan elementos de análisis y evidencia empírica para defender tal afirmación. De lo que se puede dar cuenta es de que las narrativas son diferentes, no así de que la intención sea distinta.

Con este panorama, es pertinente cuestionarse sobre la posibilidad de un compromiso de China y Estados Unidos con un multilateralismo sólido, que brinde garantías y un marco eficaz a los avatares de la política internacional, en clave de seguridad humana. Un apego a las normas internacionales es el mecanismo *sine qua non* para limitar tanto las posibilidades de competencia hegemónica como los sesgos de políticas exteriores seguritizadas.

En síntesis, a pesar de la gran incertidumbre en el

escenario de competencia hegemónica, proyectar cooperación entre competidores no redirecciona a la confusión extrema, sino que puede verse como opción alentadora. ¿En qué contexto?, siempre que el interés/necesidad de cooperar predomine sobre la competición, como la mejor alternativa para minimizar las hipótesis de conflicto.

Referencias bibliográficas

Acharya, A. y Buzan, B. (2019). *The Making of a Global International Relations. Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge University Press.

Acharya, A. (2016-17). Europa en el "orden mundial multiplex" emergente. *Anuario Internacional CIDOB*. 13-20. Disponible en https://www.cidob.org/es/content/download/66667/2032638/version/4/file/1_Amitav_Acharya_Mundo_Multiplex.pdf.

Assman, H. (1995). Por una sociedad donde quepan todos. *Pasos* (62), Segunda época. San José de Costa Rica.

Barbé, E. (2020). *Relaciones Internacionales*. 4a. ed. Tecnos.

Bas Vilizzio, M. M. y Nieves Aguirre, M. F. (2022). COVID-19 from the lens of Global International Relations. *Oasis* (36), 21-38. Disponible en DOI: https://doi.org/10.18601/16577558.n36.03.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global.* Siglo Veintiuno de España Editores.

Beck, U. (1997). *La sociedad del riesgo*. Paidós.

Buzan, B.; Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for Analysis*. Lynne.

Calduch Cervera, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ed. Estudios Sociales. Universidad Complutense de Madrid.

Castells, M. (1999). *Globalización, identidad y Estado en América Latina.* PNUD. Disponible en https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/globalizacion-identidad-y-estado-en-america-latina.

Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas (2003). *Esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana.* Disponible en http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/seguridadhumana.pdf.

Fernández Pereira, J. P. (2005). *Seguridad humana*. Tesis doctoral – Programa de doctorado en seguridad y prevención. Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27406.pdf.

Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (s.f.). ¿Qué es la seguridad humana? Disponible en https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/.

García Encina, C. (2 de febrero de 2022). Un año de política exterior de Joe Biden: en busca de un cambio estratégico, con permiso de Rusia. *ARI,* 8. Real Instituto Elcano. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/un-ano-de-politica-exterior-de-joe-biden-en-busca-de-un-cambio-estrategico-con-permiso-de-rusia/#_ftn2.

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, *6* (3),167-191. Sage Publications, Ltd. Disponible en http://www.jstor.org/stable/422690.

Godin, R. (enero, 2024). Viva la "policrisis". *Sin permiso. Disponible en* https://www.sinpermiso.info/textos/viva-la-policrisis.

Gramsci, A. (1975). *Cuadernos de la cárcel.* Gerratana (Ed.). Fondo documental Euskal Herriko Komunistak.

Grasa Hernández, R. (2007). Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76), 9-46. Disponible en https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/55706.

Hobbes, T. (1994). *Leviatán o la materia, forma y poder de una*

república eclesiástica y civil. Fondo de Cultura Económica.

Horton, R. (26 de septiembre de 2020). Offline: COVID-19 is not a pandemic. *The Lancet, 396* (10255), 874. Disponible en doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32000-6.

International Peace Bureau (2022). *Seguridad Común 2022*. Por nuestro futuro compartido. Centré Delas d'Estudis per la Pau. Disponible en https://www.ipb.org/wp-content/uploads/2022/07/Palme_Report_2022_CSES.pdf.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2012). *La seguridad humana en las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe,* 13-17.

Jiménez Álvarez, D. (julio de 2022). China y la Iniciativa Global de Seguridad en el marco de la guerra en Ucrania. *Revista Foreing Affairs Latinoamérica.* Disponible en https://revistafal.com/china-y-la-iniciativa-global-de-seguridad-en-el-marco-de-la-guerra-en-ucrania/.

Kaldor, M. (1999) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity.

Magaña Hernández, D. M. (mayo/agosto 2009). El otro paradigma de la seguridad. *Alegatos* (72), 127-149. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23198.pdf.

Krause, K. (1995). Theorizing Security, State Formation and the Third World in the Post-cold war world. *Review of Internacional Studies*, 126. British International Studies Asociation.

Morillas Bassedas, P. (2007). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: un repaso histórico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (76), 47-58. Disponible en https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/55706.

Naciones Unidas – Asamblea General (2012). Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012 A/RES/66/290. Disponible en https://documents-dds-

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement.

NATO (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

NATO (abril 2019). *The Nort Atlantic Treaty. Washington D.C. – 4. April 1949*. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.

OTAN (n.d.). *¿Qué es la OTAN*. Disponible en https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html.

Ochoa Bilbao, L. (2016). Sociología histórica y las Relaciones Internacionales. En Schiavon, J., Ortega, A., López-Vallejo, M., Velázquez, R. (eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. 2a. ed., 107-128.

Oswald Spring, U. (2018). Historia de la Seguridad Humana y Reconceptualización de la Seguridad. *Seguridad Humana. Una apuesta imprescindible*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Pérez de Armiño, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas* (76), 59-77. Disponible en https://www.cidob.org/es/content/download/58261/1512594/version/1/file/76_perez.pdf.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Disponible en http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.

Real Academia Española (s.f.). Concepto. En Diccionario de la lengua española. Disponible en https://dle.rae.es/concepto.

Real Academia Española (s.f.) Enfoque. En Diccionario de la lengua española. Disponible en https://dle.rae.es/enfoque?m=form.

Ríos, X. (10 de junio de 2022). China, el desarrollo y la seguridad global. *Observatorio de la Política China. Disponible en*https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-el-desarrollo-y-la-seguridad-global

Rodríguez-Alcázar, J. (2005). La noción de "seguridad humana": virtudes y sus peligros. *Polis* (11). Disponible en http://polis.revues.org/5805.

Rosas, M. C. (2020). La seguridad humana sostenible. ¿Paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI? En M. C. Rosas (coord.), *La seguridad extraviada: Apuntes sobre la seguridad nacional de México en el siglo XXI*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo, pp. 31-100.

Rosenau, J. (marzo-abril, 1997). Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales. *Nueva Sociedad* (148), 70-83.

Rothschild, E. (1995). What is security? *Daedalus, The Quest for World Order, 124* (3), 53-98. Disponible en https://www.jstor.org/stable/20027310.

Salimena, G. (2022). Teoría de las relaciones internacionales y lo global en un mundo interdependiente y anárquico. En G. Salimena (comp.), *Repensar las Relaciones Internacionales. Enfoques contemporáneos en torno a las teorías internacionales, la geopolítica y el mundo globalizado.* Teseo, 89-134.

Sanahuja, J. A. (noviembre-diciembre de 2022). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis. *Revista Nueva Sociedad* (302), 86-94.

Sanahuja, J. A., Schünemann, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En Sanahuja, J. A. (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, 17-70. Estudios Internacionales. Editorial Complutense. Disponible en https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/

e1916d15-8333-49ef-8859-5a8e3285548f/content.

Sánchez Cano, J. (1999). *El debate sobre el concepto de seguridad (1980–1997)*. Institut de Ciencies Politiques i Socials. Disponible en https://www.icps.cat/archivos/GPM/GPM1Sanchez.pdf?noga=1.

Serra Serra, N. (2009). Doctrinas de la seguridad humana en Europa y el Mediterráneo. En Oswal Spring, U. y Günter Brauch, H. (comp., eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (6), 15-22. Colección Multidisciplina. Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100329020502/Reconceptualizarlaseguridad.pdf.

Simón, L. y García Encina, C. (8 de noviembre de 2022). La nueva estrategia de seguridad nacional de EE. UU. *Real Instituto Elcano Blog*. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-eeuu/.

Singer, M. (2009). *Introduction to syndemics. A critical systems approach to public and community health*. Jossey-Bass.

SWI (29 de junio de 2022). *Los líderes de OTAN inician la cumbre de Madrid para transformar la Alianza*. Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/otan-cumbre_los-l%C3%Adderes-de-otan-inician-la-cumbre-de-madrid-para-transformar-la-alianza/47712308.

The White House (octubre de 2022). *National Security Strategy*. *Disponible en* https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf.

U.S. Department of State (12 de octubre de 2022). *Ficha informativa: Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno de Biden-Harris*. Disponible en https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-estrategia-de-%E2%81%A0seguridad-nacional-del-gobierno-biden-harris/.

Verdes-Montenegro, F. (junio-septiembre, 2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el

estudio de la seguridad. *Relaciones Internacionales* (29), 111-131. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI). Disponible en https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677105/RI_29_7.pdf?sequence=1.

Vilanova, P. (septiembre de 2022). OTAN 2022, el Nuevo Concepto Etratégico. *CIDOB opinion* (731). Disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/otan_2022_el_nuevo_concepto_estrategico.

Wæver, O. (2009). Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante. En U. Oswal Spring y H. Günter Brauch, H. (comp., eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. Colección Multidisciplina (6), 71-100. Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100329020502/Reconceptualizarlaseguridad.pdf.

Xinhua en español (17 de setiembre de 2022). *Texto íntegro de discurso de Xi en cumbre de OCS en Samarcanda. Disponible en* https://spanish.news.cn/20220917/35ccae51943149da8916f028f8fc13d3/c.html.

Zelicovich, J. (julio-diciembre de 2018). ¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales3(*6), 42-59. Disponible en https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/13854/Zelicovich.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

---

1. Ampliar en Barbé, E. (2020). *Relaciones Internacionales*. 4a. ed. Tecnos; Calduch Cervera, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ed. Estudios Sociales. Universidad Complutense de Madrid.
2. Entre otras cosas, su holgado corolario ha desatado discusiones sobre la transdisciplinariedad, multidisciplinariedad o interdisciplinariedad de las Relaciones Internacionales. A pesar de entenderlas como sustanciales, para este análisis se asume una posición sin incurrir en profundizaciones que desbordarían el objetivo general planteado. Es decir, se parte de la idea de que es imprescindible nutrir el análisis de la seguridad con el aporte de otras disciplinas, en tanto la seguridad humana es multidimensional.
3. Ampliar en Salimena, G. (2022). Teoría de las relaciones internacionales

y lo global en un mundo interdependiente y anárquico. En Salimena, G. (comp.), *Repensar las Relaciones Internacionales. Enfoques contemporáneos en torno a las teorías internacionales, la geopolítica y el mundo globalizado.* Buenos Aires, Teseo, pp. 89-134.

4. Se ha de notar que en el texto de referencia de Waever, el autor utiliza como sinónimos "estudios de seguridad" y "estudios estratégicos".
5. Esto se justifica a razón de que la expresión ve la luz por primera vez en un informe anual del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en 1994, y en años subsiguientes se dan múltiples cumbres y conferencias internacionales específicas en el marco del sistema de Naciones Unidas.
6. Entre otros a través del PNUD, la Comisión de Seguridad Humana, la Comisión sobre Intervención y Seguridad de los Estados (Grasa, 2007).
7. Este concepto será explicado en el siguiente apartado. Para este trabajo se adoptará la expresión "seguritización", como sinónimo de la alocución "securitización".
8. En línea con asumir premisas consideradas laudadas, esta pieza se apropia de la idea de que las Relaciones Internacionales son una disciplina autónoma de las ciencias sociales, a la vez que la Filosofía Política, el Derecho Internacional y la Historia han sido disciplinas que le antecedieron para el estudio de las relaciones internacionales.
9. Sigue a la "primera modernidad", la que enraizada en el Estado-nación amarra sus interacciones a la territorialidad.
10. "Desde la década de 1980, pero más rápidamente después de 1989, los Estudios Estratégicos y la Investigación para la Paz se habían ido desviando hacia el terreno común de la seguridad y la etiqueta global de Estudios de Seguridad Internacional (ISS)". Traducción propia.
11. Con respecto a la Escuela de Copenhague, Salimena puntualiza que su estrategia de investigación la distinguió de "las principales cosmovisiones norteamericanas" (2022: 128).
12. Por su parte, Wæver (2009) propone que el nexo entre paz y seguridad se visibiliza en la conexión entre las agendas de estudio.
13. Las estrategias de la seguridad humana serán abordadas en el próximo apartado.
14. En un informe sobre los resultados de la reunión que daría nacimiento a la Organización de Naciones Unidas.
15. Dirigida por el primer ministro sueco Olof Palme, que en 1982 desarrolló la idea de seguridad común en torno a la cooperación como alternativa a la competencia militar en contexto de disuasión nuclear.
16. Entre ellos el Common Security Forum, patrocinado por el Centre for History and Economics de Cambridge, y el Harvard Centre for Population and Development Studies (Rodríguez-Alcázar, 2005)
17. Ver Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity.
18. Ver: Theorozing Security, State Formation and the Third World in the Post-cold war world. *Review of Internacional Studies*, Published for the British International Studies Association, 1995, p. 126.
19. Ver en Rothschild, E. (1995). What is Security? The Quest for Order. *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, p. 53.
20. "Presidida por el ex Primer Ministro de Suecia, Ingvar Carlsson, y el ex Secretario de la Commonwealth, Shridath Ramphal" (Rosas, 2022: 32).
21. Destacada por considerarse el auge de la agenda de seguridad humana.
22. Inspirados en las ideas del secretario general de Naciones Unidas en ese momento, Kofi Annan.
23. A cargo de los Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas, etc.
24. Ampliar en https://dle.rae.es/concepto.
25. Ampliar en https://dle.rae.es/enfoque?m=form.
26. Ver número 76: https://www.cidob.org/es/publicaciones/

serie_de_publicacion/revista_cidob_d_afers_internacionals/seguridad_humana_conceptos_experiencias_y_propuestas.

27. Presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata (Grasa, 2007).
28. Apadrinada por la Alta Comisionada de ACNUR en esos momentos, Sadako Ogata. Fueron invitados: Austria, Chile, Jordania, Países Bajos, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza y Tailandia.
29. Vale puntualizar que la ISG y el NCE son instrumentos multilaterales, no así la ESN. Su inclusión se justifica en la relevancia de la política exterior de Estados Unidos en las dinámicas de la política internacional.
30. Iniciada con la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022.
31. Fustigado por la incidencia de la sindemia (Horton, setiembre 2020; Singer, 2009) por covid-19, o múltiples crisis en que se retroalimentan riesgos, amenazas y nuevas crisis, o policrisis (Godin, 2024), donde se encastran distintas crisis que desconocen un fenómeno original.
32. Previamente, en marzo de 2021 el gobierno de Estados Unidos difundió el documento *Interim National Security Strategic Guidance*, como una especie de preámbulo a la ESN (García Encina, 2022).
33. Durante la administración Trump se evadió todo multilateralismo considerado limitante a su margen de acción internacional.
34. A raíz de esto, no han faltado las críticas y cuestionamientos de quienes aceptan el argumento como movilizador social fundamental, aunque puede también adquirir una posición maniquea e incongruente a la vista de los alineamientos actuales.
35. Más aún, se subraya que China "representa el único competidor que tiene la intención y, cada vez más, la capacidad de redefinir el orden internacional, y al mismo tiempo contener a una Rusia peligrosa".
36. Ha de destacarse que sobre el eje de los intereses norteamericanos y del sistema de aliados y socios, la ESN 2022 recupera la noción de "disuasión" en clave geopolítica (The White House, 2022).
37. Alocución brindada durante el Consejo del Atlántico Norte en la XXX Cumbre de la OTAN.
38. "The deepening strategic partnership between the People's Republic of China and the Russian Federation and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests".
39. "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party oraking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security" (NATO, abril 2019).
40. Específicamente a partir del Tratado de Cooperación "4+1" entre Rusia, China, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán.
41. A modo de ejemplo, en febrero de 2022 una declaración conjunta de China y Rusia confirmaba su amistad "sin límites", y la consecuente proyección en cooperación en distintas áreas. Sumaba el apoyo mutuo en problemas de seguridad territorial: a Rusia en lo que se refiere a las demandas previas a la guerra en Ucrania realizadas a Estados Unidos y a la OTAN, y a la seguridad transfronteriza en Ucrania y Europa oriental. Asimismo manifiesta el respaldo a China en Taiwán y frente al bloque AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos, por sus siglas en

inglés).

42. Es destacable que alrededor de un centenar de Estados han apoyado la IDG, y más de 50 conforman su “Grupo de Amigos”, lo que la ha propulsado en el ámbito de Naciones Unidas.
43. El discurso fue pronunciado en la Cumbre del Consejo de Jefes de Estado de la OCS de septiembre de 2022 en la ciudad de Samarcanda, Uzbekistán.

Acerca de los autores y las autoras

Ricardo Arredondo
Profesor de Estudios Internacionales (Simon Fraser University, Canadá). Profesor de Organismos Internacionales y Gobernanza Global (UB). Miembro del Servicio Exterior de la Nación. Cónsul general de la República Argentina en Vancouver.

Roberto Bavastro
M. Phil in Latin American Studies (Politics) y profesor regular de la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
Contacto: roberto.bavastro@gmail.com.

Laura Lucía Bogado Bordazar
Doctora en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP) y máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España). Abogada y licenciada en Relaciones Internacionales (Udelar, Uruguay). Docente de grado de la UNLP y de posgrado en universidades nacionales y del exterior. Investigadora de la UNLP categorizada (grado III). Secretaria académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP y secretaria académica de la Especialización en Estudios Chinos de la UNLP.
Contacto: lbogadobordazar@gmail.com.

Tomas Bontempo
Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador.
Contacto: Tomas.bontempo@usal.edu.ar.

Mariana Colotta
Exdecana de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), licenciada en Sociología (USAL), especialista en Metodología de la Investigación Científica (UNLA), doctora en Ciencia Política (USAL) y en Ciencias de la Educación (USAL). Posdoctoranda del Mediterranea International Centre for Human Rights Research (MICHR), ubicado en la Mediterranea University, Department of Law, Economics and Humanities – Via Università, Cittadella Universitaria, Reggio Calabria (Italy). Especialista en Gestión Universitaria (OUI). Docente titular de Métodos y Técnicas de Investigación (USAL), en la Maestría en Recursos Humanos (UBA) y en la Maestría de Integración Latinoamericana y Sociología Política Internacional (UNTREF). Actualmente dirige la Escuela de Trabajo Social de la USAL.
Contacto: mcolotta@usal.edu.ar.
orcid.org/0000-0002-7466-215X.

Aureliano da Ponte
Doctor en Economía y Gestión de la Innovación (Universidad Complutense de Madrid). Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Magíster en Estrategia y Geopolítica (ESG-FE-UNDEF) y en Defensa Nacional (FADENA-UNDEF).

María Laura Fernández Pinola
Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP). Diplomada en Estudios Políticos (IEP, Francia). Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Investigadora y profesora (USAL). Asesora profesional e investigadora (Fuerza Aérea Argentina, Ejército Argentino, Facultad Militar Conjunta). Secretaria académica de la Asociación de Egresados del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa William J. Perry (EE. UU.). Consejera Editorial de la *Revista Complejidad*. Miembro de la Red de Politólogas No sin Mujeres. Excolaboradora académica en la Cátedra Itinerante UNESCO “Edgar Morin”

(CIUEM). Doctoranda en Relaciones Internacionales (USAL). Líneas de investigación: desarrollo, pensamiento complejo y relaciones internacionales.

Julio Ramón Lascano y Vedia
Embajador del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCA). Máster en Relaciones Internacionales (ISEN). Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Investigador principal del Centro de Gobernanza Universidad Austral. Profesor de Teoría y Práctica Diplomática (U. Belgrano/ USAL). Profesor de Política Internacional y de Política Exterior Argentina.

María Elena Martin
Doctora y licenciada en Ciencia Política (USAL). Experta en Género por la Universidad de Málaga. Posdoctoranda en la Universidad Nacional de Rosario. Profesora regular de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Misiones (UNaM) y de la USAL en los Doctorados en Historia, Geografía y Ciencia Política. Investigadora en ambas universidades.
Contacto: mariae.martin@usal.edu.ar.
orcid.org/0000-0001-8120-2197.

Constanza Mazzina
Doctora en Ciencias Políticas. Actualmente dirige la Licenciatura en Ciencias Políticas en UCEMA.
Contacto: cmazzina@ucema.edu.ar.

Mónica Nieves
Candidata a Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad de La Plata). Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de la República, Udelar). Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales (Udelar). Docente en la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Udelar). Miembro de la Red de Mujeres en Seguridad y Defensa de Latinoamérica y el Caribe

(Amassuru).

María Lourdes Puente Olivera
Politóloga, magíster y doctora en Relaciones Internacionales. Directora de la Escuela de Política y Gobierno de la UCA.

Juan Alberto Rial
Magíster en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP). Profesor de Derecho Internacional Público (JurSoc-UNLP). Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa (IRI-UNLP).

María Cristina Rosas
Doctora en Estudios Latinoamericanos y en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). Presidenta del Centro de Análisis sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. Profesora e investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM).
Contacto: mcrosas@unam.mx.
orcid.org/0000-0001-9320-8502.

Gonzalo Salimena
Posdoctorado en Diplomacia Parlamentaria (Universidad di Reggio Calabria Italia). Estudios posdoctorales en Diplomacia Parlamentaria (Universidad Complutense de Madrid). Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Miembro del Consejo Académico del Doctorado (UNLP-IRI). Profesor titular del Doctorado y la Maestría en Defensa Nacional de la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF). Profesor titular del Doctorado en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Profesor titular de la Maestría en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano). Asesor y capacitador de la dirección de Capacitación Parlamentaria del Honorable Senado de la Nación (HSN).

Alejandro Simonoff
Doctor en Historia (UNLP). Miembro de la Comisión Asesora del Doctorado UNLP-IRI. Profesor del doctorado UNLP-IRI.
Contacto: asimonoff2010@gmail.com.

Javier Surasky
Magíster en Cooperación Internacional a Desarrollo y Acción Humanitaria (Universidad Internacional de Andalucía). Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP). Coordinador del Departamento de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP. Director del área de Investigación del Cepei (Colombia).